Faktor-Faktor Politik, Budaya, Sosial, & Ekonomi dalam Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia

Ja'far Baehaqi

FAKTOR-FAKTOR POLITIK, BUDAYA, SOSIAL, & EKONOMI DALAM PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Ja'far Baehaqi

FAKTOR-FAKTOR POLITIK, BUDAYA, SOSIAL DAN EKONOMI DALAM PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Penulis:
Dr. H. Ja'far Baehaqi, M.H.

Editor:

Yayan Muhammad Royani

ISBN:
9 786029 029222

Penerbit
Walisongo Press

Redaksi:
Kantor Pusat Pengembangan Bisnis UIN Walisongo
Jl. Walisongo No. 3-5 Kampus 1 UIN Walisongo Semarang 50185
Telp/Faks. 024-7615923
pusatbisnis@walisongo.ac.id
www.pusatbisnis.walisongo.ac.id.

Cetakan Pertama, Februari 2018

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم، الحمد لله رب العالمين، وبه نستعين على أمور الدنيا والدين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، وعلى أله وأصحابه أجمعين.

Perkembangan hukum perbankan syariah di Indonesia, terutama pasca reformasi, melebihi ekspektasi sebelumnya. Jika pada dasawarsa pertama semenjak kelahirannya hukum perbankan syariah hanya jalan di tempat, maka pasca reformasi hukum perbankan syariah berkembang pesat. Perkembangan itu secara mudah dan kasat mata bisa dilihat dari jumlah regulasi yang dihasilkan sebagai dasar operasionalnya. Makna yang terkandung dari perkembangan itu adalah telah diterimanya perbankan syariah sebagai bagian mutlak dari perbankan nasional. Pada saat yang sama perbankan syariah telah menunjukkan peran dan kinerjanya yang kian meningkat melebihi capaian kinerja perbankan konvensional.[1]

Bagi dunia perbankan, tak terkecuali perbankan syariah, antara regulasi dan kinerja terdapat hubungan positif dalam arti bahwa regulasi yang memadai akan mendorong peningkatan kinerja

[1] Capaian kinerja yang dimaksudkan di sini adalah aspek pertumbuhannya, bukan jumlah akumulatif terutama asset dan pangsa pasarnya. Hingga saat ini jumlah asset dan pangsa pasar perbankan syariah berada di kisaran lima persen dari total asset dan pangsa pasar perbankan nasional secara keseluruhan.

dan sebaliknya kinerja yang baik hanya dapat dicapai dengan dukungan regulasi yang memadai. Sebab, salah satu ciri dan karakter industri perbankan adalah *most heavely regulated*. Sebagai industri yang menjadi darah bagi perekonomian modern, perbankan membutuhkan pengaturan yang komprehensif, sehingga tiada satu pun celah kosong yang dibiarkan tanpa ada regulasinya. Karakter yang lain adalah sifat sistemiknya, dimana suatu hal negatif yang terjadi pada satu bank akan cepat merembet dan berpengaruh terhadap bank-bank yang lain. Ini juga menuntut adanya pengaturan yang ketat guna meminimalisir potensi-potensi krisis sekecil apa pun.

Perkembangan hukum perbankan syariah, sebagaimana diuraikan dalam buku ini, dipengaruhi oleh banyak faktor yang berjalan secara berkelindan. Faktor-faktor itu adalah politik, ekonomi, dan budaya, yang secara sinergis telah mendorong dan memfasilitasi lahir dan berkembanganya hukum perbankan syariah. Telaah dalam buku ini menepis anggapan bahwa lahir dan berkembanganya perbankan syariah dan hukum perbankan syariah di Indonesia murni faktor politis. Dengan demikian anggapan yang dipengaruhi oleh sikap Islam *phobia* itu tidaklah benar dan tidak didukung oleh realitas empiris.

Buku ini diharapkan dapat mengisi dan melengkapi buku-buku yang ada terkait perbankan syariah, terutama aspek perkembangan regulasinya. Salah satu perbedaan buku ini dari buku-buku lain tentang kajian yang sama adalah pendekatan sistemnya. Dengan demikian, para pembaca akan mendapatkan suatu perspektif yang relatif lebih komprehensif.

Atas terbitnya buku ini penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang telah berpartisipasi dalam penyelesaiannya, terutama kepada Walisongo Press yang telah berkenan untuk bekerjasama menerbitkannya. Mudah-mudahan buku ini bermanfaat bagi para pembaca.

Semarang, Pebruari 2018
Penulis

Ja'far Baehaqi

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

PEDOMAN TRANSLITERASI

أ	=	a	ط	=	th
ب	=	b	ظ	=	zh
ت	=	t	ع	=	‘
ث	=	ts	غ	=	gh
ج	=	j	ف	=	f
ح	=	h	ق	=	q
خ	=	kh	ك	=	k
د	=	d	ل	=	l
ذ	=	dz	م	=	m
ر	=	r	ن	=	n
ز	=	z	و	=	w
س	=	s	ه	=	h
ش	=	sy	ء	=	`
ص	=	sh	ي	=	y
ض	=	dh			

BAB I

PENDAHULUAN

Hakikat hukum, menurut Sidharta,[2] adalah produk penilaian akal budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Proses pemaknaan akal budi dan hati nurani terhadap hasil persepsi manusia tentang situasi kemasyarakatan tertentu dalam kerangka pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan keyakinan etis memunculkan apa yang disebut sebagai penilaian hukum. Penilaian hukum ini selanjutnya mengalami transformasi lewat proses dialektik interaksi sosial yang mengobyektifkannya menjadi kaidah hukum. Karena situasi kemasyarakatan itu mengalami perkembangan, maka kaidah hukum itu pada dasarnya merupakan produk sejarah yang sekali terbentuk akan menjalani kehidupan menyejarah dan mengandung sifat kemasyarakatan, yang kemudian akan mempengaruhi perjalanan sejarah dan sifat kemasyarakatan dari masyarakat yang bersangkutan.

Apa yang dikemukakan oleh Sidharta tersebut menandaskan bahwa hukum harus berbasis pada realitas sosial kemasyarakatan, bukan diambil begitu saja dari dunia luar yang asing. Hukum, demikian lanjut Sidharta,[3] terbentuk dan berkembang sebagai produk yang sekaligus mempengaruhi, --dan karena itu

---

[2] B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia* (Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010), hlm. 87-88.

[3] *Ibid.*, hlm. 90-91.

mencerminkan,-- dinamika proses interaksi yang berlangsung terus menerus antara berbagai kenyataan kemasyarakatan[4] yang berkonfrontasi dengan kesadaran dan penghayatan manusia terhadap kenyataan kemasyarakatan itu yang berakar dalam pandangan hidup yang dianut serta kepentingan dan kebutuhan nyata manusia. Dalam masyarakat yang teratur yang sudah terorganisasikan secara politik dalam bentuk negara, proses pembentukan hukum itu berlangsung melalui proses politik di Parlemen yang menghasilkan Undang-Undang dan kemudian diikuti oleh proses pembentukan peraturan pelaksanaannya pada institusi yang mempunyai kewenangan berdasarkan distribusi kewenangan, baik secara eksklusif atau bersinergi dengan institusi lain.

Perkembangan hukum tidak bisa dilepaskan dari dinamika masyarakatnya. Hukum memiliki dan sekaligus dipengaruhi oleh basis sosialnya yang disebut struktur sosial, yaitu bentuk pengorganisasian kehidupan sosial yang di dalamnya terdapat perangkat nilai-nilai dan sikap-sikap serta pola hubungan di antara para anggota masyarakat.[5] Dengan demikian, hukum tidak jatuh dari langit dan tidak pula muncul di ruang yang kosong. Hukum muncul dan berproses seiring dengan laju dinamika masyrakatnya.

Pembentukan hukum tidak lain adalah suatu proses dalam kehidupan sosial, yakni proses integrasi. Sementara itu ada

---

[4] Kenyataan kemasyarakatan itu antara lain aspirasi, keyakinan keagamaan, sosial, ekonomi, politik, moral, kondisi kebudayaan dan peradaban dalam batas-batas alamiah.

[5] Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial* (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), hl,. 79.

beberapa proses yang lain di tengah masyarakat, yaitu adaptasi, pencapaian tujuan dan mempertahankan pola.[6] Keempat proses itu satu sama lain saling berhubungan. Demikian pula sub sistem sosial yang menjalankan fungsi dalam keempat proses itu juga saling berhubungan, yaitu hukum, budaya, ekonomi dan politik. Oleh karena itu proses pembentukan hukum tidaklah murni kegiatan yuridis-normatif, melainkan juga kegiatan politik, ekonomi dan budaya. Di sini pertimbangan dan logika yang bekerja bukan semata logika hukum.

Dari beberapa sub sistem sosial yang berpengaruh terhadap hukum, sub sistem politik merupakan yang paling kuat pengaruhnya. Sesungguhnya sub sistem ekonomi mempunyai energi yang terbesar oleh karena posisinya yang paling dekat dengan dunia fisik.[7] Akan tetapi sub sistem politik dengan fungsinya sebagai alat pencapaian tujuan dan posisinya yang berdekatan dengan hukum serta kelembagaannya yang secara langsung berhubungan dengan pembentukan hukum maupun pengawasan penegakan hukum, maka sub sistem politik mempunyai pengaruh paling besar terhadap hukum. Tesis ini mendapatkan pembenaran dalam sistem dan mekanisme kerja organ/lembaga negara yang menyatakan bahwa hukum (baca: peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang sebagai mainstremnya) merupakan produk politik. Artinya hukum

---

[6] Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005), hlm. 5.

[7] Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Yogyakarta : Genta Publishing, 2009), hlm. 30-35.

merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dan berkontestasi.[8] Oleh karena itu tanpa dukungan politik suatu hukum tidak akan pernah terbentuk betapa pun baik dan idealnya.

Hukum perbankan syariah merupakan bagian dari hukum perbankan nasional dalam sistem perbankan ganda (*dual bangking system*) berdampingan dengan hukum perbankan konvensional. Kemunculannya merupakan bagian dari ekspresi keyakinan keagamaan umat Islam yang tidak terlayani oleh perbankan konvensional, karena menjadikan bunga sebagai satu-satunya basis operasional. Berbeda dengan sektor atau bidang kehidupan yang lain, perbankan merupakan salah satu sektor yang paling banyak mendapatkan pengaturan (*the most heavily regulated*). Yang demikian itu karena karakter perbankan sebagai jantung dan urat nadi perekonomian, sehingga hampir tiada satu pun aktifitas perbankan yang lepas dari regulasi/pengaturan yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, kegiatan usaha dan cara serta proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Dengan karakternya yang demikian, maka perbankan syariah yang notabene anti tesis dari perbankan konvensional tidak akan bisa beroperasi tanpa terlebih dahulu diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lebih-lebih di Indonesia yang kental dengan nuansa *civil law system*, keberadaan perbankan syariah adalah mustahil tanpa terlebih dahulu dielaborasi dalam Undang-Undang.[9]

---

[8] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta : LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 7.

[9] *Civil law system* adalah tradisi berhukum yang berkembang di Eropa Barat dan diperkenalkan ke Indonesia oleh pemerintah kolonial Belanda. Sistem

Hukum perbankan syariah merupakan pengaturan teknis operasional perbankan pada satu sisi, dan pengaturan terkait kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam di sisi lain. Karena itu hukum perbankan syariah tidak bisa dilepaskan dari hukum Islam. Dengan kata lain, hukum perbankan syariah merupakan hasil hubungan dialektika hukum nasional, terutama yang mengatur tentang perbankan pada satu sisi dan hukum Islam, terutama yang mengatur kegiatan ekonomi yang disebut hukum ekonomi Islam (*fiqh mu'amalah*) pada sisi lain. Tanpa keterlibatan hukum Islam, hukum perbankan syariah tidak akan pernah ada. Sebaliknya, hukum perbankan syariah tidak akan terbentuk tanpa hukum nasional. Demikian pula, keberadaan hukum nasional dan hukum Islam tidak serta merta melahirkan hukum perbankan syariah, tanpa

---

hukum ini lebih menitikberatkan kepada hukum tertulis dalam bentuk Undang-Undang. Berbeda halnya dengan *Common law system* yang dianut oleh Inggris dan negara-negara bekas jajahannya. Sistem hukum yang disebut terakhir ini lebih menitikberatkan kepada hukum yang hidup di tengah masyarakat (kebiasaan), daripada hukum tertulis. Pembedaan ini hanya sekedar untuk mengidentifikasi cara berhukum secara umum pada negara-nmegara di dunia. Kenyataannya, sekarang ini hampir tiada negara yang menerapkan *Civil law system* maupun *Common law system* secara ketat dan eksklusif, melainkan telah terpengaruh oleh sistem hukum yang lain. Penyebutan *Civil law* dan *Common law* sebagai sistem hukum dominan dikarenakan keduanya memenuhi syarat sebagai sistem hukum modern dan diikuti oleh sebagian besar negara di dunia. Dikhotomi itu juga tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa hanya dua sistem hukum itulah yang eksis di dunia. Sebab, selain kedua sistem hukum itu, sebagaimana dikemukakan oleh Richard, dikenal pula sistem hukum Islam, sistem hukum sosialis, sistem hukum kawasan gurun Sahara di Afrika (*Sub-Saharan Africa*), dan sistem hukum Timur Jauh (*Far East System*), yakni sistem hukum perpaduan antara *Civil law*, *Common law*, dan hukum Islam. Eric L. Richard, *Law for Global Business* (Boston: Irwin Illionis, 1994), hlm. 40; dan Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum* (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 21-22.

ada persentuhan/persinggungan antara keduanya melalui hubungan dialektis dalam suatu sistem politik dan ketatanegaraan yang berlaku.[10]

Transformasi hukum Islam menjadi bagian hukum nasional menjadi kecenderungan di Indonesia dan di berbagai negara muslim pada umumnya pasca terbebas dari kolonialisme Barat.[11] Transformasi itu mengandung arti bahwa hukum Islam *a quo* telah menjadi kesadaran hukum masyarakat sehingga menjadi keniscayaan bagi negara untuk mengadopsinya menjadi norma hukum yang mempunyai daya paksa. Konsekwensinya adalah negara mengambil alih wewenang penegakan dan pengaturannya lebih lanjut guna memastikan keberlakuannya.

Transformasi hukum Islam menjadi bagian hukum nasional juga dapat diartikan sebagai pelembagaan hukum Islam.[12] Tanpa terlebih dahulu diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar yuridisnya, perbankan syariah tidak mungkin berdiri dan beroperasi. Sebab sebagai institusi yang sangat penting dalam perekonomian yang mengelola dana dari dan untuk masyarakat serta terhubung dengan jaringan yang membentuk sistem tersendiri, perbankan syariah sebagaimana perbankan konvensional memerlukan izin prinsip pendirian maupun izin operasional.

---

[10] Ja'far Baehaqi, "Pengaruh Dialektika Hukum Islam dan Hukum Nasional terhadap Produk Legislasi Perbankan Syariah" Laporan Penelitian individual Dibiayai dengan Anggaran DIPA BOPTN LP2M UIN Walisongo Tahun 2017, hlm. 79.

[11] Istilah yang dipakai terkait transformasi hukum Islam ini antara lain positivisasi dan legislasi.

[12] Ja'far Baehaqi, "Pengaruh Dialektika.", hlm. 65-66.

Kecuali persoalan izin, sebagaimana dikemukakan di atas, karakter usaha perbankan syariah yang berbeda dengan perbankan konvensional juga mengharuskan pengaturan tersendiri. Bahkan persoalan yang pada dasarnya netral seperti kelembagaan, pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan pun memerlukan pengaturan yang berbeda. Dengan lain perkataan, perbankan syariah dengan karakter khususnya tidak bisa mendapatkan eksistensinya hanya dengan peraturan perundang-undangan yang semula dimaksudkan untuk perbankan konvensional, meskipun memakai titel perbankan nasional.

Apa yang hendak dikemukakan di sini adalah bahwa hukum perbankan syariah tidak terbentuk begitu saja, melainkan melalui suatu proses yang panjang dan dinamis. Dalam proses itu berbagai faktor kemasyarakatan telah memainkan peran dan pengaruhnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Faktor-faktor itu secara sendiri maupun bersama dengan yang lain bekerja sesuai kapasitasnya masing-masing, sehingga memungkinkan terjadinya transformasi hukum ekonomi Islam menjadi pilar dan kerangka regulasi operasional perbankan alternatif.

BAB II

SELAYANG PANDANG PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH[13]

Sebagaimana umum dipahami, hukum selalu tertinggal oleh --dan mengikuti-- perubahan sosial.[14] Artinya perubahan hukum merupakan keniscayaan ketika telah terjadi perubahan dalam masyarakat. Atau hukum muncul mengikuti kemunculan masyarakat, baik kemunculan dalam arti yang sesungguhnya maupun kemunculan kembali pasca terjadinya perubahan. Hukum yang demikian dicirikan sebagai hukum yang berorientasi pada ketertiban di satu sisi dan hukum yang muncul sebagai perwujudan kehendak masyarakat di sisi yang lain. Di samping hukum yang demikian dikenal hukum yang dicirikan sebagai pengubah masyarakat. Jadi bukan hukum yang mengikuti perubahan

[13] Materi bab ini penulis ringkas dari buku penulis terdahulu. Lihat Ja'far Baehaqi, *Dinamika dan Perkembangan Hukum Perbankan Syari'ah di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2016).

[14] Tentang hubungan hukum dengan perubahan sosial baca Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, editor Ufran (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 17-43; Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas disiplin*, cetakan pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 8-9; Satjipto Rahardjo "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial," dalam Artidjo Alkostar (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, cetakan I (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997), hlm. 166-183; Satjipto Rahardjo, "Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial,' dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (eds.), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum*, edisi 1, cetakan 1 (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 27-38; dan Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 189.

masyarakat, tetapi justru hukum yang menjadi (atau dijadikan alat) pengubah masyarakat. Hukum tipe ini dikenal dengan *law as tool of social engineering*.[15]

Hukum perbankan syariah agaknya lebih mendekati hukum tipe pertama.[16] Ia tidak muncul begitu saja dan kemudian menghendaki segala sesuatu yang ada di sekelilingnya menyesuaikan dengan kemauannya. Hukum perbankan syariah muncul sebagai respon atas perkembangan masyarakat yang tidak mungkin didiamkan, baik perkembangan yang terjadi di dunia internasional maupun di dalam wilayah Indonesia.

Hukum perbankan syariah lahir karena tuntutan keadaan dengan muncul dan berkembanganya praktek perbankan non konvensional yang operasionalnya didasarkan pada hukum Islam. Perbankan yang demikian merupakan fenomena baru yang terjadi pada paruh kedua abad XX.[17] Beberapa eksperimen awal

---

[15] Istilah lain yang semakna adalah *legal engineering, legislative forward planning*, *social engineering by law*, ahli hukum sebagai arsitek sosial, dan sebagainya.

[16] Dalam ungkapan yang lain Sutan Remy menyatakan bahwa pembangunan institusi-institusi perekonomian tidak selalu diikuti oleh pembangunan hukum yang menunjang dan mengatur institusi-institusi perekonomian tersebut. Keadaan ini terjadi sebagai akibat tidak dilakukannya secara serentak pembangunan institusi-institusi perekonomian dan pembaharuan hukum. Hal demikian terlihat sangat nyata dari perkembangan yang pesat di bidang perbankan. Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 2009), hlm. 1.

[17] Bandingkan dengan praktek perbankan konvensional yang telah muncul sejak zaman pertengahan (500 – 1500) dan berubah menjadi perbankan modern yang mendekati bentuknya yang sekarang ini semenjak zaman merkantialisme (1500 – 1700). Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, cetakan keenam (Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2006), hlm. 42-44.

berlangsung di Malaysia tahun 1940-an, di Pakistan pada akhir 1950-an dan di Mesir melalui Mit Ghamr Savings Banks tahun 1963 dan Nasser sosial bank tahun 1971.[18] Di Indonesia, seperti telah dikemukakan di atas, praktek perbankan syariah baru muncul pertama kali pada 19 Agustus 1991 di Bandung dengan berdirinya dua bank perkreditan syariah (BPRS), yaitu PT BPRS Berkah Amal Sejahtera dan PT BPRS Dana Mardhatillah. Masing-masing beroperasi dengan izin Menteri Keuangan Nomor Kep-20/KM.13/1991 dan Nomor Kep.20/KM.13/1991 Berdirinya dua bank syariah itu segera disusul oleh berdirinya BPRS Amanah Rabbaniah di Bandung pada 24 Oktober 1991 dengan izin Menteri Keuangan Nomor Kep-281/KM.13/1991, PT BPRS Hareukat di Aceh pada 10 Nopember 1991, dan bank umum syariah yang pertama, yaitu Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1 Nopember 1991 dengan izin prinsip Menteri Keuangan Nomor 1223/MK.013/1991 tanggal 5 Nopember 1991, izin usaha Menteri Keuangan Nomor 430/KMK:013/1992 tanggal 24 April 1992 dan mulai beroperasi pada 1 Mei 1992 di Jakarta.[19]

Pada sisi lain munculnya perbankan syariah merupakan respon dari keinginan masyarakat, terutama masyarakat muslim yang tidak terlayani oleh produk-produk perbankan konvensional,

---

[18] Mervin K. Lewis dan Latifa M. Algaoud, *Perbankan Syariah: Prinsip, Praktik dan Prospek* (Jakarta: Serambi, 2003), hlm. 15.

[19] Warkum Sumitro, *Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga-Lembaga Terkait di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 74 dan 110; Neni Sri Imaniyati, *Aspek-Aspek Hukum BMT* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 48; Neni Sri Imaniyati, "Membangun Tatanan Perekonomian Madani Melalui Pembiayaan pada Bank Syariah," dalam *Mimbar*, No. 2, Tahun XVI, April – Juni 2000, hlm. 82.

yang bertumpu pada sistem bunga. Perbankan syariah menawarkan produk-produk perbankan yang bertumpu pada sistem kerjasama dan bagi hasil. Oleh karena itu pada awal kemunculannya dikenal istilah bank bagi hasil.[20] Sebagai perbankan alternatif, perbankan syariah mengintrodusir prinsip syariah/hukum Islam sebagai dasar operasionalnya.

Kenyataan bahwa perbankan syariah dan hukum perbankan syariah merupakan respon atas perkembangan di masyarakat kondisi di lapangan tidak serta mendukung berdirinya bank syariah. Sebagai akibat dianutnya tradisi hukum *civil law* di Indonesia pada satu sisi dan pengaturan perbankan yang sangat massif sebagai akibat fungsi vital sektor ini dalam perekonomian modern pada sisi yang lain, pendirian bank syariah di Indonesia tidak dimungkinkan sebelum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Benar saja, seperti telah dikemukakan dalam uraian terdahulu, berdirinya BMI sebagai bank syariah pertama tidak bisa dilakukan –dalam arti mendapatkan ijin prinsip dan ijin operasional sekaligus—sebelum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur.

A. Periode UU Nomor 7 Tahun 1992

Hingga tahun 1991, yang berarti 46 tahun setelah kemerdekaan atau dua setengah abad setelah diperkenalkannya praktek perbankan konvensional di Indonesia oleh bangsa Belanda, hukum perbankan syariah belum juga disusun dan disahkan.

[20] Istilah bagi hasil diintrodusir oleh Pasal 1 poin 12 dan Pasal 6 huruf m UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan kemudian diikuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Tonggak kelahiran hukum perbankan syariah di Indonesia terjadi pada 25 Maret 1992, ketika UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) disahkan, yang sekaligus mengakhiri berlakunya UU Nomor 14 Tahun 1967.

UUP, sebagaimana secara eksplisit dikemukakan dalam penjelasan umum, disusun dan disahkan dalam konteks (a) penataan struktur kelembagaan perbankan nasional yang lebih lugas, dengan landasan yang lebih luas dan lebih jelas ruang geraknya, (b) pemberian kesempatan pada perbankan untuk memperluas jangkauan pelayanannya di segala penjuru tanah air, baik pelayanan sebagai perbankan umum yang menjangkau semua lapisan masyarakat maupun sebagai perbankan perkreditan rakyat yang pelayanannya diperuntukkan bagi golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil, dan (c) memperkuat landasan hukum perbankan yang dibutuhkan bagi terselenggaranya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsinya secara sehat, wajar dan efisien, sekaligus memungkinkannya melakukan penyesuaian terhadap norma-norma perbankan internasional.[21]

UUP mengintrodusir perbankan syariah yang basis operasionalnya tidak berdasarkan sistem bunga, melainkan kerjasama sesuai yang kesepakatan antara pihak bank dan nasabah. Sebagai landasan teknis operasionalnya, UUP ditindaklanjuti dengan disahkannya satu paket kebijakan yang terdiri dari Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP Nomor 70 Tahun 1992 tentang

---

[21] Bandingkan dengan Neni Sri Imaniyati, "Perkembangan Regulasi Perbankan Syariah di Indonesia: Peluang dan Tantangan," dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani*, Volume XI, No. 1 Maret 2009.

Bank Umum (PPBU), PP Nomor 71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat (PPBPR), dan PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil (PPBBH).

UUP menyebut bank yang beroperasi dengan sistem non konvensional/nirbunga sebagai bank dengan prinsip bagi hasil (atau secara singkat bank bagi hasil), bukan bank syariah sebagaimana perkembangan selanjutnya. Istilah bank bagi hasil bisa ditemukan dalam Pasal 1 poin 12, Pasal 6 poin m, Pasal 13 poin c UUP. Istilah bagi hasil berarti pola kerjasama bisnis antara dua pihak atau lebih yang mempersyaratkan pembagian hasil/keuntungan yang didapat di antara mereka dengan nisbah/proporsi yang disepakati. Bagi hasil yang dimaksud selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) PP 72/1992 sebagai bagi hasil berdasarkan syari'at (Islam) dalam melakukan kegiatan usaha.

Bagi hasil dalam hukum Islam mengambil bentuk yang beraneka ragam, tergantung tipe usaha yang dilakukan atau kecenderungan dari para pihak. Apabila modal berasal dari satu pihak, sedangkan pihak yang lain hanya menjalankan bisnis, maka bentuknya adalah *mudharabah*. Apabila modal berasal dari para pihak, dua pihak atau lebih, maka bentuknya adalah *musyarakah* atau perkongsian.

Dalam kenyataannya, kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip bagi hasil tidak hanya berbentuk *mudharabah* dan *musyarakah* sebagaimana dimaksud di atas, tetapi juga meliputi kegiatan jual beli dan berbagai kegiatan usaha lain yang telah lazim

dilakukan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil yang telah beroperasi, baik di dalam maupun di luar negeri.[22]

Dengan demikian, penyebutan bank bagi hasil merujuk pada sebagian kegiatan usaha yang dijalankan oleh bank yang bersangkutan, sebagai kegiatan usaha yang dominan. Atau dapat pula dikatakan bahwa penyebutan bank bagi hasil merujuk pada pola kerja yang dipakai oleh bank yang bersangkutan dalam menjalankan bisnisnya. Hubungan bank dengan nasabahnya bukan merupakan hubungan kreditur-debitur, tetapi hubungan *partnership*. Hubungan demikian mensyaratkan kesejajaran antar pihak dalam menjalankan usaha, di mana masing-masing berada dalam posisi yang sama terkait potensi hasil/keuntungan yang ingin dicapai maupun potensi kerugian yang bakal diderita. Artinya, para pihak yang berpartner sama-sama berada dalam posisi yang tidak pasti, apakah akan mendapatkan keuntungan dari hasil usahanya yang dijalankan atau sebaliknya menderita kerugian.

B. Periode UU Nomor 10 Tahun 1998

Setelah berjalan selama enam tahun, pada 1998 seiring dengan dimulainya masa reformasi pasca mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992

[22] Sebagai negara dengan pemeluk agama Islam terbesar di dunia dan bahkan sempat memimpin Organisasi Konferensi Islam (OKI), Indonesia termasuk yang belakangan mengintrodusir perbankan syariah. Beberapa negara yang telah mendahului Indonesia dalam hal ini antara lain Pakistan (1979), Mesir (1978), Siprus (1983), Kuwait (1977), Bahrain, Uni Emirat Arab (1975), Malaysia (1983), Iran (1979), dan Turki (1984). Disarikan dari Karnaen A. Perwataatmadja, wawancara pada Kamis, 1 Nopember 2012 di Jakarta; dan Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori Ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 22-25.

tentang Perbankan (UUP) diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UUP Baru). Gerakan reformasi 1998 muncul karena terjadinya krisis multidimensi yang dipicu oleh krisis keuangan dan perbankan (krisis moneter atau populer disebut krismon). Salah satu fakta historis yang tidak terbantahkan dalam krisis tersebut adalah kolapnya perbankan nasional yang ditandai oleh dilikuidasinya 16 belas bank,[23] kondisi *net interest margin* (NIM) yang negatif[24] dan kemudian ditindaklanjuti dengan pemberian bantuan likuiditas terhadap bank-bank[25] guna mencegah terjadinya kondisi yang lebih buruk.

---

[23] Likuidasi enam belas bank tersebut merupakan bagian dari kebijakan restrukturisasi sistem keuangan yang menjadi syarat untuk mendapatkan bantuan teknis dari tiga lembaga multilateral yang bekerjasama secara terkoordinasi, yaitu Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB), dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Likuidasi sebenarnya hendak dilakukan sejak tahun 1996, namun ditunda karena ketentuan tentang likuidasi belum dirampungkan. Setelah Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996 tentang Likuidasi Bank diterbitkan pada Desember 1996 usulan likuidasi dimunculkan lagi. Akhirnya, kebijakan likuidasi direalisasikan pada tanggal 1 Nopember 1997, atau lima bulan pasca Pemilu Mei 1997, sesuai petunjuk Presiden Soeharto. J. Soedradjad Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis,* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001), hlm. 139, dan 164-165.

[24] Artinya biaya bunga untuk simpanan nasabah lebih besar dari pendapatan bunga dari kredit yang dikucurkan. Krisna Wijaya, *Analisis Krisis Perbankan Nasional Catatan kolom demi Kolom* (Jakarta: Penerbit Harian Kompas, 2000), hlm. 59.

[25] Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) adalah fasilitas Bank Indonesia yang digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar tidak terganggu akibat ketikseimbangan (*mismatch*) antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang. BLBI diberikan kepada bank-bank yang mengalami masalah likuiditas yang berdampak sistemik. Fasilitas tersebut diberikan oleh Bank Indonesia bukan

Di tengah situasi kolapnya perbankan nasional akibat krismon, perbankan syariah yang waktu itu identik dengan Bank Muamalat Indonesia (BMI) hampir tidak mengalami imbas krisis tersebut.[26] Kondisi demikian merupakan salah satu motif dilakukannya perubahan terhadap UUP. Namun demikian, dalam konsiderans maupun penjelasan umum, terkait dengan perbankan syariah tidak diungkapkan secara eksplisit kecuali sebatas perlunya peningkatan peran bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah untuk menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat.[27]

UUP Baru yang disahkan dan mulai berlaku pada 10 Nopember 1998 ditindaklanjuti dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI) menggantikan UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sebagai satu paket kebijakan perbankan nasional. Dengan berlakunya rezim UUP Baru regulasi, perizinan dan pengawasan perbankan, termasuk perbankan syariah beralih dari Pemerintah kepada Bank Indonesia.[28] Konsekwensinya adalah, pengaturan

---

untuk menyelamatkan pemilik bank atau bank-bank secara individual dari kerugian yang diderita, tetapi untuk keselamatan dan kestabilan perbankan sebagai sistem, sebagai bagian vital dari sistem pembayaran nasional. J. Soedradjad Djiwandono, *Ibid*., hlm. 237-267.

[26] Seperti dinyatakan oleh mantan Direktur Utama BMI, Achmad Riawan Amin, perbankan syariah telah sukses menunjukkan resistensinya terhadap krisis ekonomi. Pada saat perbankan konvensional kolaps, perbankan syariah tetap maju dan tidak pernah bergantung kepada siapa pun. "Islamic Window System Perlu Diterapkan," diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2003/12/18/05635964/IIslamic-Window-SystemI-Perlu-Diterapkan tanggal 28 Januari 2013.

[27] Penjelasan Umum UUP Baru.

[28] Pasal 8 UUBI.

perbankan tidak lagi berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keppres, atau yang sejenisnya, tetapi berubah dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI)[29] yang kemudian diterjemahkan dan ditindaklanjuti secara teknis dengan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Demikian pula, Bank Indonesia dalam melakukan tugas pengendalian moneter tidak semata berdasar sistem konvensional yang berbasis bunga, tetapi juga mengelaborasi sistem perbankan syariah yang tidak berbasis bunga.[30]

Untuk mengatur hal teknis operasional diterbitkan satu paket peraturan yang terdiri dari SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah yang masing-masing tertanggal 12 Mei 1999.

Periode ini ditandai dengan dibentuknya Dewan Syariah Nasional (DSN) oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada 1999[31] yang selama periode ini berlangsung telah mengeluarkan tujuh puluhan fatwa, yang sebagian besar terkait dengan perbankan

---

[29] Sebelum diundangkannya UUBI, peraturan operasional itu berbentuk Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Setelah itu sebutan bagi peraturan dimaksud diubah menjadi Peraturan Bank Indonesia, yang dalam Pasal 1 angka 8 didefinisikan sebagai ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

[30] Pasal 10 ayat (2) UUBI.

[31] Rahmani Timorita Yulianti, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam La_Riba*, Volume I, Nomor. 1, Juli 2007, hlm. 59.

syariah. Pada periode ini pula, tepatnya pada 24 Januari 2004 bertepatan dengan 5 Dzulhijjah 1424 MUI merilis Fatwa Nomor I Tahun 2004 tentang Bunga Bank.[32] Fatwa yang merupakan hasil ijma' ulama (Komisi Fatwa MUI Se-Indonesia) I tahun 2003 itu berisi tiga diktum. Diktum pertama tentang pengertian bunga dan riba. Menurut fatwa tersebut, bunga adalah tambahan yang dikenakan dalam transaksi pinjaman uang yang diperhitungkan dari pokok pinjaman tanpa mempertimbangkan pemanfaatan/hasil pokok tersebut, berdasarkan tempo waktu, diperhitungkan secara pasti di muka, dan pada umumnya berdasarkan persentase. Sedangkan riba didefinisikan sebagai tambahan tanpa imbalan yang terjadi karena penangguhan dalam pembayaran yang diperjanjikan sebelumnya, dan inilah riba nasi'ah.

Diktum kedua berisi tentang hukum bunga. Menurut fatwa tersebut, praktek pembungaan uang saat ini telah memenuhi kriteria riba yang terjadi pada masa Rasulullah SAW, yakni riba nasi'ah. Praktek pembungaan tersebut hukumnya adalah haram, baik dilakukan oleh bank, asuransi, pasar modal, pegadaian, koperasi dan lembaga keuangan lainya maupun dilakukan oleh individu.

Diktum ketiga berisi tentang bermuamalah dengan lembaga keuangan konvensional. Menurut fatwa tersebut, untuk wilayah yang sudah ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah dan mudah dijangkau, tidak diperbolehkan melakukan transaksi yang didasarkan kepada perhitungan bunga. Sedangkan untuk wilayah yang belum ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah,

[32] Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 436-445.

diperbolehkan melakukan transaksi di lembaga keuangan konvensional berdasarkan prinsip *dharurat*/*hajat*.

Dua setengah tahun kemudian, tepatnya pada 27 Juni 2006/1 Jumadil Akhir 1427 Majelis Tarjih Muhammadiyah mengeluarkan fatwa serupa, yang dalam beberapa diktumnya menyatakan sebagai berikut:[33]

Pertama : Ekonomi Islam adalah sistem ekonomi yang berbasiskan nilai-nilai syariah antara lain berupa keadilan, kejujuran, bebas bunga, dan memiliki komitmen terhadap peningkatan kesejahteraan bersama.

Kedua : Untuk tegaknya ekonomi Islam, Muhammadiyah sebagai gerakan dakwah Islam amar makruf nahi munkar dan tajdid, perlu terlibat secara aktif dalam mengembangkan dan mengadvokasi ekonomi Islam dalam kerangka kesejahteraan bersama.

Ketiga : Bunga (*interest*) adalah riba karena (1) merupakan tambahan atas pokok modal yang dipinjamkan, padahal Allah berfirman, Dan jika kamu bertaubat (dari pengambilan riba), maka bagimu pokok hartamu, (2) tambahan itu bersifat mengikat dan diperjanjikan, sedangkan yang

[33] "Fatwa Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah Nomor 08 Tahun 2006," diakses dari http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa-215.html. pada 11 Desember 2012.

bersifat suka rela dan tidak diperjanjikan tidak termasuk riba.

Keempat : Lembaga keuangan syariah diminta untuk terus meningkatkan kesesuaian operasionalisasinya dengan prinsip-prinsip syariah.

Kelima : Menghimbau kepada seluruh jajaran dan warga Muhammadiyah serta umat Islam secara umum agar bermuamalat sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, dan bilamana menemui kesukaran dapat berpedoman kepada kaidah "Suatu hal bilamana mengalami kesulitan diberi kelapangan" dan "Kesukaran membawa kemudahan."

C. Periode UU Nomor 21 Tahun 2008

Menyadari pertumbuhan perbankan syariah nasional yang relatif cepat, terutama pasca disahkannya UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Biro Perbankan Syariah-Bank Indonesia sejak tahun 2001 melakukan kajian dan menyusun cetak biru pengembangan perbankan syariah nasional untuk periode 2002-2001 yang memberikan arahan yang ingin dicapai serta tahapan-tahapan untuk mewujudkan sarana pengembangan selama jangka waktu tersebut, termasuk juga inisiatif-inisiatif terencana dengan tahapan yang jelas.

Dalam cetak biru perbankan syariah disebutkan bahwa sebagai upaya mendorong pertumbuhan industri perbankan syariah yang masih dalam tahap awal pengembangan, terdapat beberapa hal

penting yang perlu mendapatkan perhatian yang salah satunya adalah kerangka dan perangkat pengaturan perbankan syariah yang belum lengkap.[34]

Pada awal perkembangannya kegiatan pengaturan dan pengawasan lembaga perbankan syariah masih menggunakan kerangka pengaturan dan pengawasan sistem perbankan konvensional, meskipun beberapa instrumen pengaturan telah dikembangkan seperti perijinan bagi pendirian dan pembukaan kantor, instrumen pasar uang antar bank, perangkat penghubung dengan otoritas moneter (SWBI dan GWM) dan sistem pembayaran. Kurang lengkapnya instrumen pengaturan dan pengawasan tersebut mengakibatkan perbankan syariah tidak dapat beroperasi secara optimal dan tidak sepenuhnya sesuai dengan karakteristiknya.[35]

Disahkannya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UUPbS) pada tanggal 16 Juli 2008 merupakan puncak perkembangan hukum perbankan syariah di Indonesia, setidaknya sampai hari ini. Dikatakan demikian karena untuk pertama kalinya dalam sejarah keberadaan perbankan syariah di Indonesia disahkan sebuah UU yang khusus mengatur perbankan syariah, setelah sebelumnya ia diatur secara bersamaan —dan terkesan sambil lalu—dalam UU yang pada mulanya hanya mengatur perbankan konvensional, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) dan UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP Baru).

---

[34] Bank Indonesia, *Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syariah Indonesia* (Jakarta: Biro Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2002), hlm. 9.

[35] *Ibid.*, hlm. 10.

UUPbS dilatari oleh motif pengembangan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah,[36] meningkatnya kebutuhan akan jasa-jasa perbankan syariah, dan adanya karakteristik dan kekhususan perbankan syariah yang tidak dimiliki oleh perbankan konvensional.[37] Motif dan alasan dasar

[36] Sistem ekonomi yang demikian --biasa disebut sistem ekonomi syariah-- minimal bisa didekati dari dua sudut pandang yang berbeda, yaitu secara eksklusif dan secara inklusif. Yang pertama menempatkan sistem syariah dalam posisi internal dan integratif dari ajaran Islam sebagai satu kesatuan yang sistematis, menyeluruh dan mandiri. Semua penganut agama Islam mutlak menempatkan syariah di atas segala-galanya yang harus pula terimplementasi dalam semua dimensi kehidupannya, tak terkecuali di bidang ekonomi. Dalam konteks demikian, sistem ekonomi syariah merupakan pilihan yang tidak mungkin ditawar-tawar. Dengan tidak menempatkannya dalam setiap segi kehidupannya, seorang muslim telah melakukan pengingkaran terhadap ajaran Islam yang berarti mengeliminasi dirinya sebagai muslim sejati.

Sudut pandang yang kedua menempatkan syariah bukan dalam posisi yang mandiri terlepas dari sistem-sistem yang berkembang di sekitarnya, tetapi harus dipandang sebagai bagian dari suatu sistem kehidupan yang menyeluruh. Ini berarti ekonomi syariah merupakan salah satu sistem ekonomi berdampingan dengan sistem ekonomi-sistem ekonomi lainya seperti feodalisme, kapitalisme, dan sosialisme. Kesemua sistem itu telah berkembang dan bahkan mengkristal dalam kehidupan manusia karena merupakan realitas kehidupan yang tidak mungkin dipungkiri. Secara inklusivistik sistem ekonomi syariah diposisikan sebagai alternatif di antara sistem-sistem ekonomi konvensional yang ada dan berkembang hingga saat ini. Dengan ungkapan yang lain, sistem ekonomi syariah tidak berbeda dengan sistem ekonomi yang lain; bisa dipilih atau tidak dipilih. Hal ini sangat tergantung pada selera, keyakinan, sistem, dan keunggulan kompettitif yang melekat di dalamnya atau karena pertimbangan khusus yang lain. H.M. Arfin Hamid, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia Aplikasi dan Prospektifnya* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 22-23.

[37] Klausul konsideran menimbang UUPbS.

diadakannya UUPbS tersebut merupakan politik hukum UUPbS dalam dimensi kebijakan dasar (*basic policy*).[38]

UUPbS mengintrodusir pengaturan perbankan syariah yang berlandaskan pada prinsip-prinsip agama Islam yang di dalamnya terkandung nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan. Salah satu prinsip agama Islam dalam bidang ekonomi adalah pelarangan riba dalam berbagai bentuknya pada satu sisi, dan pengenalan sistem bagi hasil pada sisi yang lain. Prinsip bagi hasil diyakini dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi, baik keuntungan maupun potensi resiko yang timbul, sehingga tercipta posisi yang berimbang antara bank dan nasabahnya. Selanjutnya dalam jangka panjang hal tersebut akan mendorong pemerataan ekonomi nasional, karena hasil keuntungan tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja, tetapi juga oleh pengelola modal.

UUPbS memiliki dua kecenderungan utama.[39] Pertama, undang-undang ini kental dengan nuansa mensyariahkan bank syariah. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur jenis dan kegiatan usaha, pelaksanaan prinsip syariah, dielaborasinya Komite

---

[38] Dimensi yang lain adalah kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*), yakni tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Hikmahanto Juwana, "Arah Kebijakan pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian dan Investasi," *Majalah Hukum Nasional*, diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor 1 Tahun 2007, hlm. 64.

[39] Adrian Sutedi, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 40-41.

Perbankan Syariah,[40] diperkuatnya kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS), dan dielaborasinya direktur kepatuhan dalam bank syariah.

Kedua, undang-undang ini berorientasi pada stabilitas sistem perbankan dengan mengadopsi 25 prinsip pokok Basel untuk pengawasan perbankan yang efektif (*25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*).[41] Hal ini terlihat dari ketentuan tentang perijinan, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko, pembinaan dan pengawasan, serta jaring pengaman sistem perbankan syariah.

Dengan demikian, UUPbS merupakan sarana pendukung bagi perbankan syariah agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi pengembangan ekonomi nasional. Pengaturan perbankan syariah dalam UUP maupun UUP baru belum spesifik dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional perbankan syariah, sehingga memunculkan persoalan tidak saja dalam hal kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam, tetapi juga dalam hal-hal yang lain terutama terkait teknik operasionalnya.

---

[40] Dielaborasinya Komite Perbankan Syariah, sebagaimana akan dibahas tersendiri dalam uraian yang akan datang, diperdebatkan apakah keberadaanya benar untuk mensyariahkan bank syariah atau justru kontrapoduktif.

[41] Prinsip-prinsip ini disusun oleh Komite Pengawas Perbankan (*The Basel Commite on Banking Supervision*) yang didirikan oleh gubernur bank sentral negara G-10 pada 1975. Lembaga ini terdiri dari wakil-wakil senior dari otoritas pengawas perbankan dan bank sentral dari Belgia, Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luksemburg, Belanda, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat. Lembaga ini biasa bertemu di The Bank for International Sttlements di kota Basel-Swiss yang merupakan lokasi tetap sekretariatnya. Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2006), hlm. 17-20.

Pada sisi yang lain disahkannya UUPbS yang kemudian segera diikuti oleh Bank Indonesia selaku regulator[42] dengan menerbitkan berbagai Peraturan Bank Indonesia merupakan akomodasi terhadap prinsip-prinsip syariah yang dielaborasi oleh fatwa-fatwa DSN, baik yang sudah di ditindaklanjuti oleh Bank Indonesia dengan menjadikannya materi peraturan perundang-undangan pada periode sebelumnya maupun yang belum ditindaklanjuti.[43] Dengan demikian, pada satu sisi rezim UUPbS

---

[42] Meskipun Pasal 8 huruf c UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI) menugaskan Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi bank, sesungguhnya tugas mengawasi bank ada pada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen. Demikian diamanatkan Pasal 34 ayat (1) UUBI. Praktis hanya tugas pengaturan perbankan saja yang melekat pada Bank Indonesia. Namun, menurut Pasal 35 UUBI, selagi lembaga pengawasan belum dibentuk, tugas pengawasan dilaksanakan pula oleh Bank Indonesia. Dan kenyataannya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang ditugaskan sebagai lembaga pengawasan dimaksud baru dibentuk pada 2012 atau tiga belas tahun sesudah disahkannya UUBI.

Perlu dikemukakan di sini bahwa semula, sebagaimana dilansir dalam Pasal 34 ayat (2) UUBI, lembaga pengawasan perbankan itu akan dibentuk selambat-lambatnya 31 Desember 2002. Hingga *deadline* itu lewat nyatanya lembaga dimaksud belum juga dibentuk. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 34 UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pembentukan lembaga pengawasan itu dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Untuk yang kedua kali, *deadline* ini juga tidak terealisir. Akhirnya pembentukan lembaga tersebut terealisir pada 2012 setelah disahkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) pada 22 Nopember 2011.

Jika ide semula lembaga pengawasan hanya bertugas mengawasi bank, maka berdasarkan Pasal 5, 6 huruf a, dan Pasal 7 UUOJK OJK mempunyai fungsi dan tugas yang antara lain terkait dengan pengaturan dan pengawasan bank secara sekaligus. Dengan demikian, ke depan dua tugas itu akan beralih dari Bank Indonesia kepada OJK yang menurut Pasal 55 ayat (2) UUOJK berlaku efektif mulai 31 Desember 2013.

[43] Sesuai dengan sifat dan karakternya sebagai sebuah fatwa hukum, fatwa-fatwa DSN jauh lebih dinamis daripada PBI yang notabene bagian dari

merupakan reformulasi rezim UUP Baru dan pada sisi yang lain merupakan pengaturan baru yang mengakomodir fatwa-fatwa DSN secara menyeluruh, setidaknya sampai saat ini.

Beberapa PBI yang diterbitkan menyusul disahkannya UUPbS dapat dikelompokkan atas PBI yang mengatur aspek kelembagaan bank syariah, PBI yang mengatur aspek produk bank syariah dan pelaksanaan prinsip syariah, dan PBI yang mengatur aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan yang dimanfaatkan oleh bank syariah. Beberapa PBI dimaksud antara lain adalah sebagai berikut :

1) PBI Nomor 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah;
2) PBI Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah;
3) PBI Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah;
4) PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah;
5) PBI Nomor 11/10/PBI/2009 tentang Unit Usaha Syariah;
6) PBI Nomor 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah;
7) PBI Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah;

peraturan perundang-undangan. Di sini tampak sekali, PBI jauh tertinggal dan kesulitan mengikuti gerak cepat fatwa-fatwa DSN. Akibatnya, banyak fatwa-fatwa DSN yang tidak atau belum sempat diakomodir ke dalam PBI.

8) PBI Nomor 10/23/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas PBI Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah;
9) PBI Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah;
10) PBI Nomor 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah;
11) PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah;
12) PBI Nomor 12/18/PBI/2010 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah;
13) PBI Nomor 14/1/PBI/2012 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
14) PBI Nomor 14/20/PBI/2012 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah.

BAB III

FAKTOR POLITIK

Mengelaborasi teori sistem dari Talcott Parsons, Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa masyarakat sebagai sebuah sistem terdiri dari sub sistem budaya, sub sistem sosial (hukum), sub sistem politik, dan sub sistem ekonomi. Antar sub sistem masyarakat itu dengan fungsinya masing-masing saling berhubungan satu sama lain dalam suasana yang dinamis yang disebut sibernetika.[44] Sub sistem politik mempunyai energi yang lebih besar dari pada hukum, sehingga jika harus berhadapan dengan politik ia berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Tak ayal hukum terpengaruh oleh politik,[45] bahkan produk dari politik.[46]

---

[44] Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 27-40.

[45] Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 71.

[46] Berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing, Mahfud MD menyatakan tesis bahwa karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakter produk hukum yang dilahirkannya cenderung responsif/populistik. Sedangkan ketika konfigurasi politik bergeser ke sisi yang otoriter, maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif/ortodoks/elitis. Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 2001), hlm. 376. Untuk sampai

Dalam perspektif politik, diakomodirnya hukum ekonomi Islam dalam peraturan perundang-undangan bermula dari kekalahan politik umat Islam, setelah terjadi pergumulan berkepanjangan dalam pentas politik nasional. Itu terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru yang meskipun awal kemunculannya dibantu oleh kekuatan Islam, namun belakangan justru berusaha menyingkirkannya, terutama kelompok Islam politik.

A. Kekalahan Politik Umat Islam

Perdebatan tentang perlu dan tidaknya (bisa dan tidaknya) Islam berikut ajarannya masuk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah berlangsung sejak rapat-rapat BPUPKI maupun PPKI ketika persiapan kemerdekaan Indonesia dilakukan, dan berlangsung hingga beberapa dekade kemudian. Dari perdebatan tentang bentuk negara hingga rumusan dasar negara, Islam dan ajarannya selalu menjadi objek bahasan.

Jika pada masa revolusi tidak dipaksakannya bentuk negara Islam dan pelaksanaan ajaran Islam bagi pemeluknya lebih karena alasan sikap kebersamaan, persatuan dan kesatuan serta kenegarawanan para tokoh pergerakan nasional dari kalangan Islam,[47] maka pada masa pasca revolusi tidak terakomodirnya Islam

---

kepada kesimpulan/tesis tersebut Mahfud telah melakukan kajian terhadap perkembangan hukum pemilu, pemda dan agraria dari masa awal kemerdekaan hingga awal dekade 1990-an. Dua yang pertama secara materi bersinggungan dengan persoalan kekuasaan, sedangkan yang terakhir tidak.

[47] Dalam ungkapan Alamsyah Ratu Prawiranegara, umat Islam telah berkorban setidaknya dua kali untuk negeri ini. Pertama, pengorbanan untuk tidak memaksakan berdirinya negara Islam. Kedua, pengorbanan untuk menghapus tujuh kata dari Piagam Jakarta. Alamsjah Ratu Prawiranegara, “Strategi Perjuangan Umat Islam di Bidang Hukum,” dalam Amrullah Ahmad,

dan ajaran Islam oleh negara terjadi karena kekalahan politisi Islam (Islam politik)[48] dalam kancah perpolitikan nasional. Tidak diakomodirnya Islam dan ajaran Islam tampak misalnya dalam persoalan eksistensi pengadilan agama di Indonesia dan materi hukum keluarga yang berlaku secara positif.[49]

Kekalahan Islam politik yang kemudian berdampak pada termarjinalisasinya Islam dan umat Islam secara sederhana tampak dari perolehan kursi partai Islam di Parlemen yang dari satu pemilu ke pemilu yang lain tidak pernah menempati posisi mayoritas. Pada Pemilu 1955 Islam politik yang diwakili Partai Masyumi dan Partai Nahdlatul Ulama hanya memperoleh seratus dua kursi (39,3 persen

---

dkk. (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 238-239. Sementara itu kalangan Katolik, sebagaimana dinyatakan S. Wijoyo, memandangnya sebagai kekalahan politik umat Islam. Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan hukum Islam Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006), hlm. 176.

[48] Lebih tepat disebut Islam politik oleh karena mereka adalah umat Islam yang mengartikulasikan aspirasi dan kemauan politiknya lewat partai politik yang berasaskan Islam. Sementara itu, di lain pihak terdapat lebih banyak lagi umat Islam yang tidak melibatkan diri dengan dunia politik atau melibatkan diri dengan partai politik non Islam.

[49] Sebelum disahkannya UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, hukum keluarga yang berlaku adalah Buku Pertama KUHPer dan hukum adat. Sedangkan hukum Islam berlaku sepanjang diterima oleh hukum adat berdasarkan teori receptie. Sedangkan eksistensi pengadilan agama sebelum disahkannya UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama boleh dibilang sebagai pengadilan pelengkap meskipun sesungguhnya memiliki dasar yuridis yang kokoh, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1951, UU Nomor 19 Tahun 1964 dan UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Meski begitu upaya-upaya politik banyak dilakukan untuk menghapuskannya, antara lain lewat RUU Perkawinan yang diajukan oleh Pemerintah. Achmad Gunaryo, *Op. cit.*, hlm. 128, 154, 156-159, 168.

suara) dari dua ratus lima puluh tujuh kursi di DPR. Partai Masyumi menduduki peringkat kedua dengan lima puluh tujuh kursi (20,9 persen suara), sedangkan Partai Nahdlatul Ulama menduduki peringkat ketiga dengan empat puluh lima kursi (18,4 persen). Empat besar yang lain adalah PNI dengan lima puluh tujuh kursi (22,3 persen suara) di posisi pertama dan PKI dengan tiga puluh sembilan kursi (16,4 persen suara) di posisi keempat. Pemilu pertama di Indonesia itu dimenangkan oleh dua puluh delapan partai maupun perorangan yang berhasil mengantarkan wakilnya di DPR.[50]

Demikian pula pada pemilu-pemilu yang diselenggarakan pada masa Orde Baru Islam politik yang terwadahi dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) paling tinggi hanya memperoleh sembilan puluh sembilan kursi (22 persen) dari empat ratus enam puluh kursi di DPR, yaitu pada Pemilu 1977. Sedangkan pada pemilu-pemilu selebihnya PPP memperoleh kursi kurang dari jumlah itu. Sebagai catatan, Masyumi yang notabene partai Islam terbesar telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin karena melawan konsepsi demokrasi tersebut, di samping karena sebagian pemimpinnya dianggap

[50] Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955*, Interim Report Series, Modern Indonesia Project Southeast Asian Program, Cornel University, Ithaca, New York, cetakan II, 1971 sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD., *Op. cit.*, hlm. 89. Memang Islam politik tidak hanya diwakili oleh Masyumi dan NU saja, tetapi masih ada partai lain yang masuk dua puluh delapan partai dan perorangan yang mempunyai kursi di DPR. Tetapi partai-partai Islam di luar Masyumi dan NU sangat kecil peroilehan kursinya.

terlibat dalam gerakan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI).[51]

Tabel 1

Perolehan Kursi Partai Islam di DPR 1971-1997[52]

Pemilu	Golkar		PPP[53]		PDIP[54]		ABRI		Jumlah
	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	
1971	236	51	94	20	30	7	100	22	460
1977	232	50	99	22	29	6	100	22	460
1982	242	53	94	20	24	5	100	22	460

[51] Endang Turmudi, "Islam dan Politik," dalam Muhamad Hisyam (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Obor, 2003), hlm. 354; Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 111; dan B.J. Bolland, *The Struggle of Islam in Modern Indonesia* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1971), hlm. 135-149.

[52] Diolah dari http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1955-1999.html diakses 19 Pebruari 2008.

[53] PPP merupakan partai hasil fusi pada 1973 dari beberapa partai berideologi Islam, yaitu NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Jadi yang dimaksud di sini adalah perolehan partai-partai itu. Dengan demikian, penyebutan PPP pada Pemilu 1971 hanya untuk memudahkan, bukan untuk yang sebenarnya. Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru* (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000), hlm. 197; dan Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru* (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 41.

[54] PDI merupakan fusi dari partai-partai nasionalis dan Nasrani, yaitu PNI, Parkindo dan dan Partai Katolik. Suara PDI pada Pemilu 1971 maksudnya adalah suara yang diperoleh partai-partai tersebut secara keseluruhan. Din Syamsuddin, *Loc.cit*.

Pemilu	Golkar		PPP[53]		PDIP[54]		ABRI		Jumlah
	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	
1987	299	60	61	12	40	8	100	20	500
1992	282	62	62	12	56	11	100	20	500
1997	325	65	89	18	11	2	75	15	500

Dari tabel di atas nampak perolehan kursi partai Islam terus melorot dan mencapai puncaknya pada pemilu 1987 pasca Nahdlatul Ulama sebagai basis kekuatan massanya menyatakan kembali ke khittah 1926. Baru pada pemilu terakhir masa Orde Baru perolehan kursinya naik lagi, hampir menyamai pemilu-pemilu sebelumnya.

Selama rezim Demokrasi Liberal (1945-1959) maupun Demokrasi Terpimpin/Orde Lama (1959-1966) kelompok Islam politik hampir tidak mempunyai kesempatan untuk memperjuangkan Islam dan ajarannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kurun waktu yang pertama diwarnai instabilitas politik yang berkepanjangan, di mana pergantian pemerintahan sering terjadi dalam rentang waktu yang singkat. Sedangkan kurun waktu yang kedua diwarnai oleh aliansi Nasional-Agama-Komunis (NASAKOM) sebagai pilar politik Demokrasi Terpimpin Soekarno, yang notabene "demokrasi" menurut kehendak Soekarno.[55] Sejak itu Soekarno telah menjadi penguasa tunggal yang otoriter. Partai NU yang bisa menerima konsepsi politik

[55] Endang Turmudi, *Op. cit., 353-354.*

Soekarno bergabung dalam aliansi tersebut. Dalam rentang waktu itu tercatat setidaknya dua kali Departemen Agama memperjuangkan RUU Perkawinan Umat Islam di Parlemen pada 1958 dan 1967 dan kesemuanya mengalami kegagalan, karena ada penentangan dari Departemen Kehakiman. Penentangan itu merupakan satu bentuk rivalitas antara Departemen Agama dan Departemen Kehakiman. Sebab, Departemen Agama merupakan basis Partai NU, sedangkan Departemen Kehakiman merupakan basis PNI.[56]

Ketika Soekarno jatuh dan Orde Lama tumbang, Soeharto tampil sebagai pengganti dan sekaligus menahkodai Orde Baru. Soeharto mewarisi sikap politik pendahulunya dengan tidak memberikan tempat bagi Masyumi dalam dunia perpolitikan di Indonesia. Dengan dukungan Angkatan Darat dan persetujuan diam-diam kalangan non-Islam Soeharto mematahkan upaya menghidupkan kembali Masyumi. Reinkarnasi Masyumi memang sempat berdiri dengan nama Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) pada 20 Pebruari 1968. Tetapi Soeharto melarang keterlibatan tokoh senior Masyumi dalam partai baru tersebut.[57] Agaknya Soeharto tidak ingin pendukung Masyumi tidak memiliki wadah politik, karena hal itu bisa membuat mereka menjadi motor penggerak perlawanan bagi siapa saja yang menentang pemerintah.[58] Begitupun lewat kebijakan fusinya Soeharto memaksa partai-partai Islam menggabungkan diri menjadi satu

[56] Achmad Gunaryo, *Op. cit.*, hlm. 168-169.

[57] "Pasang surut Hubungan Islam-Beringin," dalam *Tempo*, Nomor 30 Tahun XXI-21 September 1991, hlm. 22-27.

[58] *Op. cit.*, hlm. 356.

dalam PPP, seperti halnya partai-partai nasionalis menggabungkan diri dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Selama rezim Orde Baru Soeharto dengan dukungan Golongan Karya (Golkar) dan ABRI telah menguasai kehidupan politik di Indonesia.[59] Di Parlemen, sebagaimana nampak dalam tabel yang dikemukakan di atas, gabungan kekuatan ini telah mencapai tingkat mayoritas dengan menguasai antara tujuh puluh hingga delapan puluh persen kursi di DPR. Tabel itu pula menggambarkan betapa lawan politik partai Islam adalah aliansi Golkar-ABRI yang mencerminkan kubu nasionalis-sekuler dan bukan PDI. Oleh karena itu, perubahan apa pun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selama rezim Orde Baru tidak bisa terjadi tanpa melibatkan Soeharto, Golkar dan/atau ABRI.

Meskipun pada awal kelahiran Orde Baru kekuatan Islam --yang antara lain direpresentasikan oleh NU dan organisasi di

---

[59] Berdasarkan hasil penelitian Scott Mainwaring, terdapat tiga bentuk sistem kepartaian yang umum dalam sistem pemerintahan, yaitu sistem partai dominan (*dominant party*), sistem dua partai (*two-party*), dan sistem multipartai (*multiparty*). Scott Maiwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination," dalam *Journal of Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, sebagaimana dikutip Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 269. Meskipun secara formal selama rezim Orba Indonesia menerapkan sistem multipartai, akan tetapi sesungguhnya yang terjadi adalah partai dominan. Golkar merupakan partai dominan, meskipun ia menolak disebut partai. Dominasi itu semakin kuat dengan bergabungnya ABRI yang mendapatkan jatah kursi secara gratis sesuai dengan skenario yang telah dipersiapkan oleh Soeharto. Sebagai pemenang dan penguasa tunggal Golkar-ABRI mengambil semuanya sebagaimana pameo: *the winner take all*.

bawahnya[60]-- turut terlibat, setidaknya dalam pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) pasca tragedi 30 September 1965, akan tetapi sikap dan perlakuan Orde Baru terhadap kekuatan Islam senantiasa diliputi oleh rasa curiga. Hal ini berlangsung setidaknya sampai dekade 1980-an. Kekuatan Islam politik dilemahkan dengan berbagai cara. Keberadaanya diperlukan hanya sekedar sebagai *sparing partner*, untuk menunjukkan bahwa demokrasi telah berjalan di Indonesia. Namun peran dan fungsi partai Islam dibatasi dan bahkan dipinggirkan. Bahkan segala yang berbau Islam menjadi momok yang menakutkan bagi rezim Orde Baru, sehingga perlu disingkirkan. Trauma yang demikian terhadap Islam dan umat Islam tidak saja dialami oleh penguasa, melainkan juga kekuatan politik yang lain di Indonesia.

Kecurigaan negara terhadap umat Islam begitu tinggi, oleh karena Rezim Orde Baru memandang aktivis politik Islam sebagai pesaing potensial. Sebaliknya, para aktivis politik Islam mencurigai negara melakukan manuver untuk menghilangkan arti penting politik Islam dan mendukung pembentukan masyarakat politik sekuler. [61]

Dalam konteks perpolitikan yang seperti itu, baik selama masa Demokrasi Liberal, masa Demokrasi Terpimpin/Orde Lama, dan dua dekade pertama Orde Baru, hukum Islam dan hukum

[60] "Patung Tani di Menteng Seharusnya Dibongkar," wawancara KH. Chalid Mawardi (saksi hidup kekejaman PKI) dalam *Risalah Nahdlatul Ulama*, No. 37/Thn VI/1434 H/2012, hlm. 30-37.

[61] Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 3.

nasional seakan mempunyai dunia yang berbeda.[62] Hukum Islam, --terutama bidang ibadah dan hukum keluarga yang senantiasa dipatuhi oleh umat Islam dalam kehidupan sehari-hari-- hanya berlaku di luar institusi negara. Sebaliknya hukum negara berlaku dalam ranah kekuasaan negara. Keduanya berjalan di atas relnya masing-masing dan tidak berkehendak untuk bertemu. Dalam ungkapan yang lain, hukum Islam merupakan hukum swasta di hadapan hukum negara.

Disahkannya UU Perkawinan pada 2 Januari 1974 dipandang sebagai bentuk akomodasi negara terhadap hukum Islam. Anggapan itu tidak sepenuhnya benar dan tidak pula sepenuhnya salah. Dikatakan demikian karena proses yang terjadi dalam pembahasan UU tersebut jauh dari kesan maupun substansi yang tersurat di dalamnya. RUU Perkawinan diajukan oleh Pemerintah kepada DPR pada pertengahan 1973, di mana isinya mirip Ordonansi Perkawinan Tercatat 1937. Seperti halnya Ordonansi Perkawinan itu sebelumnya ditolak oleh umat Islam, begitu pula RUU Perkawinan ditolak oleh hampir semua kalangan umat Islam, baik di DPR maupun di luar DPR.

Penolakan umat Islam yang bersifat massif terhadap RUU Perkawinan direspon oleh pemerintah dan ABRI. Forum lobi yang

---

[62] Pernyataan ini mengecualikan realitas UU Perkawinan (UUP) yang banyak dinilai sebagai mengakomodir hukum Islam. Sebenarnya UUP tidak hanya mengakomodir hukum Islam, tetapi juga mengakomodir ajaran agama yang lain. Karenanya materinya yang bersifat umum dan cenderung generalis, UU ini memungkinkan untuk diklaim oleh setiap pemeluk agama di Indonesia sebagai mengakomodir ajaran agamanya. Umat Islam lebih lagi dalam mengklaim hal itu, mengingat draft awal RUU yang diajukan Pemerintah sangat bertentangan dengan hukum Islam.

dilakukan di luar Parlemen pada mulanya ditujukan untuk mendengarkan keberatan umat Islam guna mencari titik temu. Kenyataannya dalam forum itu disusun draft RUU Perkawinan yang baru. Di forum ini pula dicapai kesepakatan penting yang intinya mengakomodasi kepentingan umat Islam. Pada akhirnya aliansi presiden Soeharto, ABRI dan PPP berhasil mengegolkan UU Perkawinan sesuai dengan draft yang disusun dalam forum lobi. Sebaliknya Golkar dan PDI tidak mampu menghentikan langkah yang diambil aliansi tersebut hingga akhirnya dikalahkan. Dalam pada ini dari 236 anggota DPR dari Golkar tercatat 205 orang di antaranya merasa tidak puas dengan proses pengambilan keputusan terhadap RUU Perkawinan ini. Mereka ini terutama dari unsur Protestan dan Katolik. Meski begitu mereka tidak banyak mempunyai kesempatan berbicara.[63]

Disahkannya UU Perkawinan dengan substansi yang berbeda sama sekali dari RUU yang semula diajukan dalam satu perspektif diklaim sebagai kemenangan umat Islam. Namun perlu dikemukakan di sini, dukungan Pemerintah dan ABRI terhadap aspirasi umat Islam dalam pembahasaan UU Perkawinan berarti bahwa kecurigaan dan kekhawatiran mereka terhadap umat Islam, terutama kelompok Islam politik belum hilang. Dukungan itu diambil karena terpaksa dan tidak lain untuk kepentingan politik mereka sendiri, yaitu stabilitas nasional. Mereka takut jika aspirasi

[63] Tentang proses pembahasan RUU Perkawinan baca lebih lanjut Achmad Gunaryo, *Op. cit.*, hlm. 125-161; dan Achmad Gunaryo, “Dampak politik Inklusivisme terhadap penguatan Hukum Islam di Indonesia: Bagaimana Komunitas Syari’ah Menyikapi?” Makalah Dipresentasikan dalam Acara Diskusi Dosen Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo Semarang tanggal 20 Juni 2007, hlm. 9.

umat Islam yang begitu menggebu tidak diakomodir, maka akan memunculkan instabilitas di kemudian hari. Oleh karena masih adanya kecurigaan itu, hingga satu dekade kemudian tidak terdengar lagi akomodasi pemerintah terhadap umat Islam.

B. Akomodasi Politik Orde Baru

Sikap dan kebijakan politik pemerintah yang tidak menguntungkan, agaknya memaksa umat Islam untuk merubah strategi dan orientasi perjuangannya terutama ketika berhadapan dengan negara. Para aktivis muda dari Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), misalnya, dengan Nurcholish Madjid sebagai salah satu tokohnya lebih menekankan pada segi substansi Islam daripada segi formalnya.[64] Menurut mereka, lebih baik ikut serta dalam kegiatan politik Orde Baru daripada menghidupkan partai lama yang dilarang (baca: Masyumi).[65]

Di samping ikut serta dalam partai-partai yang diakui pemerintah Orde Baru, para aktivis muda muslim, terutama yang berbasis di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) juga melakukan pembaharuan pemikiran keislaman yang berkaitan dengan politik, teologi dan sosial ekonomi umat Islam. Prinsip-prinsip pokok idealisme dan aktivisme mereka berkisar pada tiga wilayah, yaitu pembaharuan teologis/keagamaan, reformasi politik/birokrasi dan transformasi sosial.[66]

---

[64] Bachtiar Effendy, *Op. cit.*, hlm. 105.

[65] M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru* (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. 125-126.

[66] Bachtiar Effendy, *Op. cit.*, hlm. 127.

Wacana desakralisasi, reaktulisasi, rasionalisasi, dan pribumisasi Islam merupakan tema-tema pembaharuan teologi/keagamaan. Sedangkan wacana-wacana seperti Islam dan negara, Islam dan ideologi Pancasila, integrasi keislaman dan kemodernan, Islam dan demokrasi, Islam dan pluralisme merupakan tema-tema dalam pemikiran politik.

Pada sisi lain umat Islam dalam kapasitas sebagai pribadi maupun kolektif, yakni melalui organisai sosial kemasyarakatan yang didirikan juga berusaha mengurangi tensi ketegangan mereka dengan pemerintah melalui penerimaan Pancasila sebagai asas tunggal. Pada saat yang hampir bersamaan perubahan orientasi juga terjadi di NU. Melalui Muktamar ke-27 di Situbondo tahun 1984 NU menyatakan kembali ke Khittah 1926 yang berarti fokus kepada masalah-masalah keagamaan dan kemasyarakatan dan pada saat yang sama keluar dari politik praktis (baca: PPP).[67] Sementara itu dari pihak pemerintah sendiri sedang terjadi ketegangan antara sesama penyangga kekuatan Orde Baru, yaitu dengan munculnya dikotomi sipil dan militer dan dikotomi ABRI Hijau dan ABRI Merah.[68]

Perubahan sikap, cara pandang dan orientasi sosial-politik-keagamaan umat Islam di satu sisi dan fenomena yang terjadi internal Golkar membuat pemerintah Orde Baru berubah sikap politiknya terhadap umat Islam dari sikap mencurigai dan

---

[67] Ahmad Arifi, *Pergulatan Pemikiran Fiqih Tradisi Pola Mazhab*, cetakan kedua (Yogyakarta: eLSAQ Press, 2010), hlm. 115-116.

[68] Yang terakhir ini terjadi pada akhir dekade 1980-an dan dekade 1990-an pasca era Moerdani di puncak pimpinan militer Indonesia. Salim Said, "Soeharto dan Militer," dalam Muhamad Hisyam (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Obor, 2003), hlm. 160-1172.

memusuhi menjadi merangkul dan mengakomodasinya.[69] Dengan demikian, akomodasi ini bersifat dua arah.[70] Berbeda dengan politik akomodasi dalam kasus UU Perkawinan yang bersifat sesaat dan tiba-tiba, politik akomodasi pada dekade 1980-an dan 1990-an ini bersifat lebih permanen dan terencana.

Menurut Bachtiar Effendy, akomodasi pemerintah Orde Baru terhadap umat Islam dapat dibagi ke dalam empat jenis, yaitu akomodasi struktural, akomodasi legislatif, akomodasi infrastruktural, dan akomodasi kultural.[71] Akomodasi struktural

[69] Thaba mengidentifikasi sifat hubungan Islam dan negara masa Orde Baru menjadi tiga macam, yaitu antagonistik (1967-1982), resiprokal kritis (1982-1985), dan akomodatif (1985-1994). Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 239-302.

[70] M. Syafii Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru* (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. x; dan Achmad Gunaryo, "Dampak Politik Inklusifisme terhadap Penguatan Hukum Islam di Indonesia: Bagaimana Komunitas Syari'ah Menyikapi?", Makalah tidak diterbitkan, 20 Juni 2007. Perspektif yang lain melihat faktor Soeharto sebagai determinan. Menurut perspektif ini bergesernya sikap politik Soeharto yang lebih cenderung kepada Islam memunculkan tiga kemungkinan. Pertama, adanya kooptasi pemerintah terhadap umat Islam. Pemerintah sebagai subyek menjadikan umat Islam sebagai obyek dan dimanfaatkan untuk tujuan politiknya. Kedua, adanya akomodasi pemerintah terhadap umat Islam. Pemerintah menyadari akan kekeliruannya di masa lalu. Sebagai balasannya, pemerintah mengakomodasi kepentingan umat Islam dengan cara mendekati, merangkul, dan memberikan kepada umat Islam tempat yang layak di dalam inner cycle kekuasaan. Ketiga, suatu bentuk integrasi umat Islam ke pemerintah. Di sini umat Islam sebagai pihak yang bersikap pro-aktif terhadap pemerintah. Anonim, "Romantika Politik Islam Masa Orde Baru," diakses dari http://www.lintasduniaislam.co.cc/2010/05/romantika-politik-islam-masa-orde-baru.html pada 27 Mei 2011.

[71] Bachtiar Effendi, *Op. cit.*, hlm. 273. Kara membedakan akomodasi pemerintah Orde Baru terhadap umat Islam menjadi dua, *yaitu* akomodasi dalam bentuk kebijakan legislasi dan akomodasi dalam bentuk kebijakan non legislasi.

diindikasikan dengan semakin banyaknya umat Islam, terutama tokohnya yang direkrut ke dalam lingkaran kekuasaan. Akomodasi legislatif diindikasikan dengan banyaknya produk peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi umat Islam dan/atau hukum Islam.[72] Akomodasi infrastruktural diindikasikan dengan banyaknya infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah untuk umat Islam seperti bantuan pembangunan sarana prasarana ibadah dan pendidikan. Sedangkan akomodasi kultural diindikasikan dengan banyaknya bantuan studi dan beasiswa yang disediakan oleh pemerintah untuk pelajar dan mahasiswa Islam yang berprestasi guna menempuh pendidikan tinggi, terutama di luar negeri. Juga diterimanya banyak aspek dari kebudayaan Islam, antara lain idiom-idiom Islam dalam perbendaharaan kosakata Indonesia, seperti hikmah, musyawarah, assalamu'alaikum, dan lain sebagainya.

Fenomena perbankan syariah di Indonesia merupakan bentuk akomodasi legislatif dan sekaligus akomodasi infrastruktural seperti dikemukakan dalam paragraf di atas. Dikatakan demikian karena kemunculan perbankan syariah di Indonesia tidak saja difasilitasi dengan mengelaborasi pengaturannya dalam UU Nomor 7 Tahun 1992, melainkan juga difasilitasi dengan mendirikan bank syariah pertama, yaitu Bank Muamalat Indonesia. Terlepas dari persoalan

---

Muslim H. Kara, *Bank Syariah di Indonesia Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Perbankan Syariah* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 161.

[72] Misalnya, UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sisdiknas, UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, dan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah (BAZIS).

pengaturan perbankan syariah dalam UUP sangat tidak memadai, akan tetapi adanya pengaturan itu menjadi momentum yuridis dan sekaligus historis bagi lahirnya perbankan syariah di Indonesia. Demikian pula dengan mensponsori mobilisasi dana besar-besaran hingga mencapai lebih dari 110 milyar rupiah sebagai modal pendirian BMI, Presiden Soeharto telah melakukan sesuatu yang sangat berarti dalam pengembangan perbankan syariah di Indonesia.

Diintrodusirnya pengaturan perbankan syariah dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan (RUUP)[73] yang notabene RUU inisiatif pemerintah tidak sedikitpun memunculkan penolakan maupun polemik oleh dan antar fraksi-fraksi yang ada di parlemen.[74] Bahkan sebelumnya dalam acara pandangan umum para anggota dewan, Fraksi Persatuan Pembangunan mengusulkan secara tegas adanya jenis bank yang khusus tanpa bunga, tetapi beroperasi atas dasar pembagian keuntungan dan pembagian

[73] RUU Perbankan diajukan oleh Pemerintah kepada DPR dalam satu paket RUU Bidang Keuangan yang terdiri dari RUU Perbankan, RUU Dana Pensiun, RUU Usaha Perasuransian, dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (RUU Pajak Penghasilan). RUU Perbankan dan dua RUU berikutnya diajukan berdasarkan Amanat Presiden RI Nomor R.06/PU/III/1991 tanggal 30 Maret 1991, sedangkan khusus RUU Pajak Penghasilan diajukan berdasarkan Amanat Presiden RI Nomor R.08/PU/IV/1991 tanggal 6 April 1991.

[74] Dari empat fraksi di DPR, yaitu Fraksi Karya Pembangunan yang dihadiri 175 orang dari 293 anggota, Fraksi ABRI yang dihadiri 88 orang dari 97 anggota, Fraksi Persatuan Pembangunan yang dihadiri 36 orang dari 58 anggota, dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia yang dihadiri 24 orang dari 37 anggota, semuanya menerima secara bulat tanpa catatan pengesahan RUU Perbankan menjadi UU Perbankan. Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-38 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan III Tahun Sidang 1991-1992, tanggal 17 Pebruari 1992, hlm. 17-66.

resiko/kerugian. Sebelumnya FPP mengemukakan aspirasi dari masyarakat akan terwujudnya sistem perbankan yang demikian. Pendirian Bank Muamalat Indonesia yang telah direstui oleh Presiden Soeharto dipandang oleh FPP sebagai alternatif dalam memacu pertumbuhan ekonomi di kalangan masyarakat yang perlu mendapatkan perhatian khusus dalam RUU.[75] Dari tiga ayat yang terkait perbankan syariah di RUUP semuanya diterima kecuali yang bersifat redaksional. Ketiga ayat itu adalah Pasal 1 angka 12 yang mendefinisikan istilah kredit, Pasal 6 huruf m yang mengemukakan kegiatan usaha bagi Bank Umum Syariah, dan Pasal 13 huruf c yang mengemukakan kegiatan usaha bagi BPR Syariah.

Diterimanya pengaturan perbankan syariah tanpa sedikitpun menimbulkan friksi politik, sebagaimana dulu pernah terjadi pada pembahasan RUU Perkawinan maupun RUU Peradilan Agama, merupakan akomodasi politik rezim Orde Baru. Menurut rezim Orde Baru, diintrodusirnya perbankan syariah merupakan salah satu kebijakan untuk memperluas kesempatan berusaha dan kesempatan kerja. Dalam keterangan Pemerintah disebutkan:

> ….. Di samping itu perluasan kesempatan dan peran serta bagi masyarakat luas menjadi makin terbuka, dengan dimungkinkannya penerapan hubungan antara bank dengan nasabah tanpa menggunakan bunga sebagai

[75] Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-5 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan I Tahun Sidang 1991-1992, tanggal 3 September 1991, hlm. 48.

imbalan, tetapi menggunakan cara lain misalnya pembagian hasil keuntungan… .[76]

Agaknya, diterimanya pengaturan perbankan syariah dalam UUP tanpa kegaduhan politik dikarenakan kuatnya peran politik umat Islam yang ditandai dengan masuknya para aktivis Islam terutama dalam birokrasi pemerintahan maupun badan usaha-badan usaha milik pemerintah yang berlangsung sejak dekade 1970-an.[77] Kemudian pada pertengahan dekade 1980-an para aktivis Islam telah menduduki pula berbagai posisi penting dalam jabatan politik maupun birokrasi.[78] Sekedar contoh bisa disebut sini Akbar Tanjung, Abdul Gafur, B.J. Habibie, Mar'ie Muhammad, Abdul Latif, Tarmizi Taher, Sa'adillah Mursyid, Busthanul Arifin, dan lain sebagainya.[79]

Hal yang sama terjadi juga di lingkaran kekuasaan militer. Setelah sebelumnya selama bertahun-tahun dipimpin oleh para perwira Jawa dengan latar belakang abangan atau para perwira dari kelompok minoritas –secara keagamaan atau etnik– pada awal dekade 1990-an ABRI mulai dipimpin oleh para perwira muslim yang taat. Bermula dari pengangkatan Jenderal Faesal Tanjung sebagai Panglima ABRI pada 1993 menggantikan Jenderal Edi Sudrajat setelah sebelumnya menjadi Kepala Staf Umum ABRI,

---

[76] Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-42 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan IV Tahun Sidang 1990-1991, tanggal 21 Juni 1991, hlm. 17.

[77] Muslim H. Kara, *Op. cit.*, hlm. 178.

[78] "Mengapa Cendekiawan Muslim?" dalam *Tempo*, 8 Desember 1990, hlm. 25-37.

[79] Bachtiar Effendy, *Op. cit.*, hlm. 162.

naiknya perwira muslim taat ke tapuk pimpinan ABRI semakin nampak dengan pengangkatan Jenderal R. Hartono sebagai KSAD pada 1995 menggantikan Jenderal Wismoyo Arismunandar.[80]

Keberadaan para aktivis Islam dan muslim taat dalam lingkaran kekuasaan, baik sipil maupun militer mempunyai peran yang strategis bagi terbukanya pintu dan akses umat Islam kepada kekuasaan. Selanjutnya hal demikian berimbas kepada terpenuhinya kepentingan-kepentingan dan target-target politik umat Islam.

Berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) pada akhir 1990 semakin memperkuat posisi dan peran politik umat Islam. Meskipun organisasi yang pada pertama kali berdiri dipimpin oleh B.J. Habibie itu merupakan wadah berhimpunnya para cendekiawan muslim sesuai namanya, akan tetapi kepentingan-kepentingan politik yang dibawa dan diusung oleh ICMI tidak terelakkan.

Pemilu 1992 boleh dibilang milik ICMI. Calon legislatif pada DPR maupun MPR banyak diisi oleh aktivis ICMI, baik lewat organisasi peserta pemilu (PPP dan terutama Golkar), Utusan Daerah, Utusan Golongan (baca: utusan agama).[81] Banyaknya anggota MPR periode 1993-1998 dari ICMI khususnya dan aktivis

---

[80] Salim Said, *Op. cit.*, hlm. 167-170.

[81] A. Makmur Makka, *B.J. Habibie: Kisah hidup dan Kariernya* (Jakarta: Cidessindo, 1999), hlm. 182; dan R. William Liddle, "Politics 1992-1993: Sixth-term Adjustments in the Ruling Formula," dalam Cris Manning dan Joan Hardjono (eds.), *Indonesian Assessment 1993* (Canberra: Australian National University, 1993) sebagaimana dikutip Dadan Muttaqin, *Sistem Perbankan Syariah di Indonesia dalam Perspektif Politik Hukum: Membangun Sistem Perbankan Nasional Berdasarkan Sistem Perbankan Syariah*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2007, hlm. 116.

Islam pada umumnya mendapat sentilan "ijo royo-royo" dari pihak yang jengah dan antipati dengan keberadaan ICMI. Label "ijo royo-royo" tidak hanya berhenti di lembaga legislatif, tetapi juga di lembaga eksekutif, yakni Kabinet Pembangunan VI periode 1993-1998. Sejumlah Menteri dalam kabinet tersebut adalah anak buah Habibie di ICMI dan merupakan bagian dari 90 persen anggota kabinet yang beragama Islam.[82]

Kuatnya posisi tawar ICMi tidak hanya dalam penyusunan caleg maupun pengisian kabinet sebagaimana dikemukakan dalam paragraf terdahulu. ICMI kembali menunjukkan dominasi politiknya pada saat terjadi suksesi kepemimpinan di Golkar 1993. Dalam Musyawarah Nasional (Munas) Golkar tanggal 20-25 Oktober 1993 ICMI menempatkan tokoh-tokohnya menjadi pimpinan teras Golkar. Bahkan berkembang rumor bahwa Habibie ikut bermain, sehingga Harmoko terpilih menjadi Ketua Umum Golkar mengalahkan calon dari militer.[83]

Kondisi politik yang demikian itu merupakan latar ketika UUP diamandemen pada 1998, tepat beberapa bulan setelah Presiden Soeharto turun dari kursi kepresidenan dan selanjutnya digantikan oleh B.J. Habibie yang semula menjabat Wakil Presiden. RUU Perubahan UUP diajukan berdasarkan Amanat Presiden nomor R.08/PU/VIII/1998 tanggal 4 Agustus 1998. Sebelum RUU itu diajukan beberapa anggota Komisi VIII DPR telah menyusun

[82] Muslimin H. Kara, *Op. cit.*, hlm. 180-181.

[83] Muslimin H. Kara, *Ibid.*, hlm. 182. Pasca Harmoko, pucuk pimpinan di Golkar senantiasa dipegang oleh kader-kader ICMI atau setidaknya muslim taat. Secara berurutan mereka adalah Akbar Tanjung (1999-2004), H.M. Jusuf Kalla (2004-2009), dan Abu Rizar Bakri (2009-2014).

RUU serupa sebagai inisiatif anggota DPR dan disampaikan kepada pimpinan DPR pada 24 Juli 1998. Selanjutnya berdasarkan Keputusan Badan Musyawarah DPR tanggal 20 Agustus 1998, naskah RUU versi DPR digunakan sebagai sandingan dan referensi utama dalam persiapan penyusunan Daftar Inventaris Masalah (DIM).[84]

Munculnya dua versi RUU Perubahan UUP --dari pemerintah dan dari DPR-- menunjukkan betapa urgennya perubahan pengaturan perbankan pasca krisis yang menimpa Indonesia dan berakibat terjadinya perubahan dari rezim Orde Baru ke rezim Reformasi. Pengalaman menghadapi krisis ekonomi 1998 menyadarkan bahwa perbankan nasional telah mengalami kerawanan sejak sebelum krisis moneter dan akibat yang ditimbulkan adalah memburuknya sendi-sendi perekonomian nasional. Oleh karena itu, pembenahan perbankan nasional merupakan tuntutan reformasi di bidang ekonomi dan penyehatan perbankan merupakan jurus pertama dari upaya perbaikan perekonomian nasioal.[85]

Pada sisi lain, munculnya dua versi RUU tersebut juga mengindikasikan adanya kesadaran bersama di antara kekuatan-kekuatan politik yang ada, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif terkait perlunya pengaturan perbankan yang lebih kondusif dan bersifat antisipatif terhadap perkembangan perekonomian global. Kesadaran bersama sebagaimana dimaksud

---

[84] Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-1 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 10 September 1998, hlm. 5.

[85] *Ibid.*, hlm. 6.

nampak jelas dalam rapat-rapat di Komisi VIII terkait pembahasan RUU Perubahan UUP ini.

Dua di antara empat fraksi yang ada di DPR, yakni Fraksi Karya pembangunan dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia menghendaki diadakannya perubahan atau perbaikan yang menyeluruh dan kalau perlu menggantikan UU yang ada. Namun hal demikian tidak bisa dilakukan karena, kecuali alasan situasi dan kondisi yang sangat mendesak, juga terkendala belum adanya UU yang mengatur bank sentral. Pada saat itu RUU Bank Sentral sedang dipersiapkan. Padahal, materi pengaturan perbankan harus sinkron dan mengacu pula pada materi pengaturan bank sentral. Itulah sebabnya, RUU Perbankan hanya bersifat perubahan bukan penggantian dengan UU yang baru.[86]

Karena sifatnya hanya perubahan, maka RUU ini mesti mengikuti dan menyesuaikan dengan UUP, baik dari segi materi maupun sistematikanya. Itu berarti pengaturan perbankan syariah tidak bisa dilakukan dalam bab tersendiri –apalagi UU tersendiri– tetapi dalam beberapa pasal dan/atau ayat yang tercecer di berbagai tempat sesuai dengan subyek bahasan. Namun demikian, pengaturan perbankan syariah dalam UU ini relatif lebih memadai daripada pengaturan serupa dalam UU yang diubah.[87]

---

[86] Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-2 Tahun Sidang 1998-1999 (Tanggapan Pemerintah atas pengantar Musayawarah Fraksi-Fraksi), tanggal 11 September 1998, hlm. 10. Hal senada juga diakui oleh Soelaiman Biyahimo, anggota FPP DPR. Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-3 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 14 September 1998, hlm. 7.

[87] Dalam UU Perbankan hasil perubahan ini diintrodusir istilah pembiayaan, prinsip syariah dan istilah syariah itu. Istilah pembiayaan atau

Suasana kebersamaan dan kekeluargaan yang ditunjukkan oleh fraksi-fraksi di DPR seperti disinggung di muka juga terjadi dalam pembahasan yang terkait materi perbankan syariah. Semua fraksi bersemangat dan penuh dedikasi melakukan pembahasan, tanpa ada rasa keberatan yang bersifat ideologis maupun teologis. FKP dan FABRI yang nasionalis tidak kalah proaktif dan inisiatifnya dari FPP. Begitu pula FPDI, yang diawal fusinya tahun 1973 mewadahi pula kekuatan politik Kristen, dalam pembahasan RUU ini cukup akomodatif dan kooperatif.

Sikap akomodatif dan koperatif FPDI misalnya tampak dalam dua momen. *Pertama*, momen pembahasan terkait pengertian bank umum. Setelah FKP mengusulkan perlunya kebebasan berusaha bagi bank umum, baik secara konvensional atau berdasarkan syariah, lalu FPP mengusulkan penambahan kata "Islam" setelah kata "syariah" agar lebih tegas dan sesuai dengan praktik yang ada, maka FPDI meresponnya dengan menerima saja, apakah kata "Islam" mau dicantumkan atau tidak. Bagi FPDI, yang dimaksud syariah tidak lain adalah syariah Islam, sebagaimana terungkap di bawah ini.

> …Kemudian juga berdasarkan syari'ah-syariah Islam, ini apa namanya bisa dicantumkan Islamnya, bisa tidak itu terserah. Itu tentunya yang dimaksud dengan syari'ah ini

---

lengkapnya pembiayaan berdasarkan prinsip syariah menggantikan istilah kredit untuk bank syariah, sedangkan istilah syariah itu sendiri menggantikan istilah bagi hasil. Istilah prinsip syariah yang disebut berkali-kali secara eksplisit menyebut hukum Islam sebagai dasar aturan perjanjian yang melibatkan bank syariah dan pihak lain. Prinsip syariah itu sendiri terdiri dari beberapa pola seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan *ijarah wa iqtina'* yang kesemuanya dielaborasi dari hukum ekonomi Islam (*fiqh mu'amalah*).

> bukan syari'ahnya lain. Itu apa namanya bukan syari'ah Protestan, tapi tentunya yang dimaksud di sini adalah syari'ah Islam.[88]

Justru sensitifitas ditunjukkan oleh FABRI dalam hal ini. Bagi FABRI, sebagaimana disampaikan Tayo Tarmadi, penggunaan kata-kata "Islam" cenderung mengundang kesan diskriminatif dan selanjutnya bisa berdampak politis. Menurut FABRI, penyebutan kata syariah saja sudah cukup seperti kelaziman selama ini. Penyebutan peradilan agama, demikian FABRI mencontohkan, meskipun tidak ada embel-embel "Islam" di belakangnya, tetapi sesungguhnya prinsip-prinsip yang digunakan adalah agama Islam. Sensitifitas dari FABRI nampak dalam ungkapan Tayo Tarmadi berikut.

> Terima kasih. Khususnya tanggapan kami mungkin menyangkut masalah penggunaan kata-kata "Islam". Kita ini memang sebagai lembaga politik yang tentunya selalu harus melihat dampak-dampak politis terhadap beberapa diktum yang memuat kata-kata yang sifatnya agak-agak diskriminatif. Jadi secara kelaziman kita juga melihat misalnya masalah peradilan, peradilan agama itu sesungguhnya prinsip-prinsip yang digunakan adalah agama Islam, tetapi kita menggunakan peradilan agama saja, tidak menggunakan agama Islam.

---

[88] Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-3 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 14 September 1998, hlm. 41-42.

> Selanjutnya mengenai bank ini sendiri kaitannya pengertian non riba itu tidak sekedar dipahami oleh kami-kami atau kita-kita yang beragama Islam, tetapi ketentuan non riba ini juga berlaku dari agama-agama lain seperti Protestan atau mungkin agama lain yang kami tidak persis yang kami pernah membacanya, yaitu pada pertemuan HIMBARA, kemudian PERBANAS ditambah dengan bank-bank swasta itu antara lain dikatakan di sana antara lain oleh Direktur Utama Bank Exim Saudara Kodradi di situ mengatakan bahwa riba itu juga dosa menurut Kitab Injil. Jadi dengan demikian tanpa menyebutkan atau justru dengan menyebutkan syariah Islam justru kita terkesan diskriminatif seakan-akan mengenyampingkan yang lain. Saya kira mungkin lebih baik kalau seandainya cukup dengan menggunakan prinsip syariah, juga ini menjadi acuan dari kita-kita yang beragama lain di luar Islam.[89]

Ungkapan senada dikemukakan oleh anggota FABRI yang lain, Djatmikanto sebagai berikut.

> …tentang pencatuman Islam, kami menyarankan, kami mengingatkan bahwa seyogyanya kita semuanya ini mungkin lebih arif lagi dalam hal ini. Tadi sudah disinggung Pengadilan Agama yang tidak menggunakan Islam, kami juga ada MUI yang "I"-nya bukan Islam, KUA (Kantor Urusan Agama) toh itu semua juga menggunakan atau katakan mendasarkan diri pada Islam,

[89] *Risalah., Ibid.*, hlm. 42.

> syariah kalau kita cantumkan sudah tercantum, tercakup di dalamnya dimengerti bahwa itu menggunakan syariah Islam. …supaya jangan sampai orang itu yang ingin mengikuti atau menggunakan jasa bank ini dengan prinsip syariah tetapi karena dicantumkan Islam [maka] yang bukan Islam mundur, dan kita juga perlu dan harus memelihara persatuan dan kesatuan.[90]

Kedua, sikap akomodatif dan koperatif FPDI juga tampak dalam momen pembahasan tentang perlunya definisi bank syariah dalam ketentuan umum yang diusulkan oleh FKP, yakni bank umum atau bank perkreditan rakyat yang seluruh aktivitasnya berdasarkan prinsip syariah. Usulan yang sama juga disampaikan oleh FPP dengan menambahkan kata Islam, sehingga berbunyi berdasarkan prinsip syariah Islam. Terhadap usulan itu FPDI sama sekali tidak keberatan seperti terungkap dalam pandangan fraksi tersebut sebagai berikut.

> Terima [kasih] Ketua, memang dalam UU yang berlaku sekarang maupun yang diajukan pemerintah, jenis-jenis bank itu memang Cuma dua tapi ada bank seperti bank umum yang melaksanakan prinsip syariah. Tetapi kalau memang juga dirumuskan di sini bank syariah, FPDI tidak keberatan. Kemudian mengenai rumusan yang disampaikan oleh FKP maupun FPP, kami tidak bisa memihak kepada siapa, terserahlah bagaimana yang terbaik dirumuskan nanti.[91]

[90] *Risalah., Ibid.*, hlm. 48.
[91] *Risalah., Ibid.*, hlm. 67.

Sekali lagi keberatan terhadap usulan FKP dan FPP itu dikemukakan oleh FABRI. Cuma keberatan ini tidak terkait dengan sensitifitas istilah seperti telah dikemukakan pada paragraf di atas, tetapi terkait dengan ketepatan istilah dan relevansinya. Dalam hal ini FABRI memandang perlunya definisi prinsip syariah, daripada bank syariah itu sendiri. Sebab, demikian FABRI, dalam draft RUU terutama pada bagian batang tubuh banyak terdapat istilah prinsip syariah dan itu perlu penjelasan pengertiannya.[92] Forum akhirnya sepakat terhadap masukan dari FABRI dan dibahas lebih lanjut dalam Panitia Kerja.[93]

Terkait dengan pengertian prinsip syariah yang hendak dimasukkan dalam ketentuan umum, sesungguhnya FPDI dalam DIM-nya telah memasukkan pengertian-pengertian seperti *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan lain sebagainya.[94] Prinsip syariah itu sendiri meliputi akad-akad *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah* dan lain sebagainya itu. Tetapi, agaknya karena faktor kurangnya pemahaman terhadap apa yang dimaksud istilah-istilah itu, yang memang asing bagi kebanyakan orang, FPDI tidak mengungkapkan usulan yang ada pada DIM-nya tersebut pada saat FABRI mengusulkannya.

Yang menarik adalah ungkapan dan sekaligus pengakuan FPDI bahwa mayoritas warganya adalah umat Islam serta

---

[92] *Risalah., Ibid.*, hlm. 66, 71 dan 73.

[93] *Risalah., Ibid.*, hlm. 76-77. Baca juga Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja Ke-4 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 15 September 1998, hlm. 62, 64 dan 65.

[94] *Risalah., Ibid.*, hlm. 139-140.

mengklaim mempunyai ahli-ahli dan ustadz di bidang ekonomi Islam, sebagaimana tersebut di bawah ini.

> …Ini karena kecintaan PDI terhadap warganya yang mayoritas umat Islam dan pada umumnya umat Islam, maka ahli-ahli dan ustad PDI membuat rumusan ini, jadi mud[h]arabah, mus[y]arakah, murabah[h], ijara[h], ijara[h] waittina[:wa iqtina'?], yang semua ini sebenarnya rumusan mengenai perjanjian, perjanjian antara pihak-pihak dalam rangka melaksanakan syariah Islam kalau tidak salah.
>
> Jadi saya kira rumusannya ini bisa disempurnakan, disederhanakan, terserah tetapi kalau umapamanya pokok-pokoknya bisa diterima untuk dirumuskan Alhamdulillah… .[95]

C. Kuatnya Artikulasi Peran Politik Umat Islam pada Masa Multipartai

Menguatnya peran dan artikulasi politik umat Islam mendapatkan momentumnya pasca reformasi, di mana beberapa perubahan terjadi terkait perpolitikan di Indonesia. Perubahan itu antara lain penghapusan Pancasila sebagai asas tunggal yang memungkinkan dijadikannya ideologi yang lain sebagai asas di samping Pancasila itu sendiri. Dalam konteks ini beberapa organisasi masyarakat, organisasi sosial politik, dan bahkan partai

[95] *Risalah., Ibid.*, hlm. 145.

politik tidak lagi menjadikan Pancasila sebagai asas, dan sebagai gantinya adalah agama, misalnya agama Islam.

Perubahan lain yang penting adalah kebebasan mendirikan partai politik, dari semula dibatasi hanya dua partai politik dan Golkar pada masa Orde Baru selanjutnya dimungkinkannya berdirinya banyak partai pada masa pasca reformasi. Pada pemilu 1999 tampil empat puluh delapan partai yang memenuhi syarat dari seratusan lebih partai yang ada saat itu. Demikian pula yang terjadi pada pemilu 2004, di mana sistem multipartai dipertahankan.

Perubahan-perubahan itu memuluskan umat Islam untuk tampil memperebutkan kepemimpinan baik dalam skala nasional maupun lokal dengan mendirikan partai politik-partai politik baru maupun bertahan di beberapa partai politik lama yang telah ada. Pada Pemilu 1999 lima partai politik berbasis Islam atau umat Islam mendapatkan kursi yang signifikan di DPR dan MPR, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan (PK), dan Partai Bulan Bintang (PBB). Selain itu ada empat partai Islam lain yang juga mempunyai kursi di parlemen, yaitu Partai Nahdlatul Ulama (PNU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Keadilan Umat (PKU) dan Partai Masyumi. Karena masing-masing tidak memenuhi syarat untuk membentuk fraksi, keempat partai itu membentuk koalisi dengan nama Fraksi Daulat Umat (FDU).[96] Ditambah dengan aktifis Islam yang menjadi anggota-anggota DPR dari partai-partai nasionalis semacam Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) semakin kuatlah kekuatan politik

[96] Saldi Isra, *Op. cit.* hlm. 170.

umat Islam di parlemen. Hal yang sama terjadi pada Pemilu 2004, di mana kekuatan umat Islam semakin mendominasi. Pada pemilu ini ada dua partai pendatang baru, yaitu Partai Demokrat (PD) yang mengklaim sebagai nasionalis-religius dan Partai Bintang Reformasi (PBR) sebagai partai Islam. Sedangkan partai-partai Islam kecil di atas tidak lagi mendapatkan kursi.

Tabel 2

Fraksi-fraksi dan Jumlah Anggota di DPR Periode 1999-2004

No.	Fraksi	Partai Politik	Jumlah	Total	%
1	PDIP	PDIP	153	153	30,6
2	PG	Golkar	120	120	24
3	PP	PPP	58	58	11,6
4	KB	PKB	51	51	10,2
5	Reformasi	PAN PK	34 7	41	8,2
6	TNI-Polri	-	38	38	7,6
7	KKI[97]	PKP PBI PDI PP PDR	4 1 2 1 1	9	1,8
8	BB	PBB	13	13	2,6

[97] Gabungan dari Partai Keadilan dan Persatuan (PKP), Partai Bhineka Tunggal Ika (PBI), Partai demokrasi Indonesia (PDI), Partai Persatuan (PP), dan Partau Daulat Rakyat (PDR). Saldi Isra, *Loc. cit.*

No.	Fraksi	Partai Politik	Jumlah	Total	%
9	DU	PNU PSII PKU Masyumi	5 1 1 1	8	1,6
10	PDKB	PDKB	5	5	1
11	Non Fraksi	PNI Front Marhaenis PNI Massa Marhaen IPKI PKD	1 1 1 1	4	0,8
	Total			500	100

(Sumber: "Pemilu 1999," diakses dari http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42 tanggal 1 April 2013; dan "Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1999," diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_1999 tanggal 1 April 2013)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa kekuatan politik umat Islam jika dilihat dari jumlah perolehan kursi partai-partai Islam yang hanya 171 buah atau 34 persen dari total kursi di DPR tidak bisa dibilang kuat. Namun jika memperhitungkan juga anggota DPR dari partai-partai nasionalis seperti Golkar dan/atau PDI maka kekuatannya semakin besar. Sebab, seiring dengan semakin tercerahkannya umat Islam partai-partai Islam tidak lagi menjadi satu-satunya pilihan kendaraan politik.

Tabel 3

Fraksi-fraksi dan Jumlah Anggota di DPR Periode 2004-2009

No.	Fraksi	Partai Politik	Jumlah	Total	%
1	F-PG	Partai Golongan Karya Partai Karya Peduli Bangsa	127 2	129	23,45
2	F-PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	109	109	19,82
3	F-PD	Partai Demokrat Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Partai Pelopor	56 1 3	60	10,91
4	F-PPP	Partai Persatuan Pembangunan	58	58	10,55
5	F-PAN	Partai Amanat Nasional	53	53	9,64
6	F-PKB	Partai Kebangkitan Bangsa	52	52	9,45
7	F-PKS	Partai Keadilan Sejahtera	45	45	8,18
8	F-BPD	(Bintang Pelopor Demokrasi) Partai Bulan Bintang Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan Partai Penegak Demokrasi Indonesia PNI Marhaen	11 4 1 1	17	3,09

No.	Fraksi	Partai Politik	Jumlah	Total	%
9	F-PBR	Partai Bintang Reformasi	14	14	2,55
10	F-PDS	Partai Sejahtera	13	13	2,36
	Total			550	100

Sumber: Biro Humas dan Pemberitaan, *Selayang Pandang Mekanisme Kerja Dewan* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007), hlm. 71.

Sebagaimana terlihat dari tabel tersebut perolehan kursi partai-partai Islam pada pemilu 2004 yang mencapai 233 buah atau 42,3 persen adalah lebih tinggi daripada pemilu sebelumnya. Dari tabel yang sama terlihat pula bahwa tidak hanya partai politik Islam yang tampil pasca reformasi, tetapi juga partai politik berbasis agama yang lain. PDS yang merupakan partai berbasis Protestan dan/atau umat Protestan berhasil menempatkan wakilnya di parlemen pada Pemilu 2004, meskipun hanya minoritas. Dengan kursi di DPR yang hanya tiga belas memang keberadaan PDS tidak banyak mewarnai, tetapi dalam konteks pembahasan RUU Perbankan Syariah (RUU PbS) partai ini memunculkan catatan tersendiri.

RUU PbS merupakan RUU inisiatif DPR --dalam hal ini Komisi IX-- periode 1999-2004. Karena keterbatasan waktu dan padatnya tugas-tugas Komisi IX DPR pada saat itu, proses pembahasan RUU tersebut tidak dapat dilanjutkan hingga berakhirnya periode keanggotaan DPR periode 1999-2004. Segera setelah RUU tersebut disepakati untuk menjadi salah satu RUU prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), khususnya

Tahun Sidang 2004-2005, Komisi XI DPR periode 2004-2009[98] mulai bekerja mempersiapkan dan menyusun draft RUU PbS.[99]

Melalui surat Nomor PU.00/59/Komisi XI/2005 tanggal 13 September 2005 Komisi XI menyampaikan RUU PbS kepada Pimpinan DPR.[100] Dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 27 September 2005, usul inisiatif Komisi XI mengenai RUU PbS itu disetujui secara bulat oleh seluruh fraksi yang ada menjadi RUU Usul DPR. Persetujaun itu ditindaklanjuti dalam rapat Badan Musyawarah (Bamus) tanggal 27 Oktober 2005 yang menyepakati untuk menugaskan Komisi XI DPR menangani pembahasan atas RUU dimaksud.[101]

Komisi XI kembali mengkaji, mendalami dan menyempurnakan substansi dan rumusan RUU tersebut sebelum draft finalnya disampaikan kepada Pemerintah. Dalam konteks ini Komisi XI melakuakn serangkaian Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan:

a. Deputi Gubernur Bank Indonesia dan Direktorat Perbankan Syariah serta Direktorat Hukum Bank Indonesia;

---

[98] Komisi XI DPR periode 2004-2009 membidangi Departemen Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas, Bank Indonesia, Menteri Negara BUMN, Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS) dan Sekretariat Jenderal BPK RI. Pada periode sebelumnya Perbankan dan lembaga Keuangan Bukan Bank merupakan bidang tugas Komisi IX.

[99] Risalah Resmi Rapat Paripurna ke-36 DPR RI Masa Sidang IV Tahun Sidang 2007-2008, tanggal 17 Juni 2008, hlm. 24.

[100] *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah Buku I* (ttp.: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007), hlm. 5.

[101] *Risalah Resmi., Loc. cit.*

b. Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia;
c. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dan Masyarakat Ekonomi Syariah;
d. Perhimpunan Sarjana Syariah dan kalangan perguruan tinggi Islam.[102]

Di internal Komisi XI sendiri pada 8 Mei 2006 dibentuk Tim Penyempurnaan Rumusan atau Draft Akhir RUU PbS guna menunjang efektifitas pengkajian, pendalaman serta penyempurnaan substansinya. Tim bekerja selama enam bulan dan melaporkan hasilnya pada Rapat Komisi XI tanggal 4 Desember 2006. Hasil kerja Tim disepakati secara bulat oleh seluruh anggota Komisi XI sebagai unsur fraksi-fraksi. Selanjutnya Komisi XI kembali menyampaikan Draft RUU PbS hasil penyempurnaan kepada Pimpinan DPR melalui surat nomor TU.00/96/Komisi XI/2006 tanggal 12 Desember 2006. Oleh Pimpinan DPR surat Komisi XI itu ditindaklanjuti dengan menyampaikan surat kepada Presiden Nomor R.02/0059/DPR-RI/2007 tanggal 5 Januari 2007 mengenai Penyampaian Rancangan Undang-Undang usul DPR-RI tentang Perbankan Syariah. Satu bulan kemudian Presiden merespon melalui surat Nomor R.08/Pres/II/2007 tanggal 5 Pebruari 2007 mengenai penunjukan Menteri Keuangan, Menteri Agama dan Menteri Hukum dan HAM baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk mewakili Pemerintah dalam membahas RUU PbS.[103]

[102] *Risalah Resmi., Ibid.*, hlm. 25.
[103] *Risalah Resmi., Loc. cit.*

Pembahasan RUU PbS dilakukan melalui serangkaian rapat-rapat sebagai berikut.

a. Rapat Kerja Komisi XI dengan Menteri Keuangan, Menteri Agama dan Menteri Hukum dan HAM sebanyak dua kali, yaitu tanggal 21 Maret 2007 dan 29 Januari 2008;
b. Rapat Panitia Kerja (Panja) sebanyak delapan kali dari 11 Pebruari 2008 sampai 26 Mei 2008;
c. Rapat Tim Perumus (Timus) tanggal 4 April 2008; dan
d. Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin) tanggal 5 April 2008.

Di tengah proses pembahasan RUU PbS itu terjadi sedikit insiden politik, meskipun masih dalam bingkai demokrasi. Seakan mengulang polemik lama ketika terjadi pembahasan RUU Pernikahan dan RUU Peradilan Agama, pada saat Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan tanggal 29 Januari 2008 Fraksi PDS membuat heboh dengan menolak pengesahan DIM RUU PbS.

Penolakan Fraksi PDS itu, sebagaimana dikemukakan oleh Ratna Romanita Situmeang selaku juru bicara FPDS, merupakan hasil serangkaian pembahasan dan dialog dengan seluruh stakeholder Fraksi PDS dan berbagai pihak yang memahami arti, filosofi, maksud dan tujuan yang tersirat maupun tidak tersirat dalam arti kata bernegara yang dianut hanya dari agama tertentu [Islam]. Fraksi PDS berargumen bahwa upaya RUU PbS didasarkan kepada syariah agama tertentu [Islam]. Fraksi PDS menganggap dan meyakini hal tersebut bukan saja sangat

mengancam keutuhan NKRI tetapi juga tidak akan membuat bangsa ini menuju kesejahteraan dan kemajuan.[104]

Meskipun Fraksi PDS menyatakan menolak untuk membahas dan menyetujui RUU PbS dan kemudian sebagai konsekwensinya juga menolak seluruh isi draft DIM RUU tersebut, namun melalui surat Nomor A.700/F/PDS DPR-RI/2008 tanggal 14 Januari 2008 dan surat Nomor A.726/FPDS DPR-RI/2008 tanggal 5 Pebruari 2008 Fraksi PDS tetap menugaskan anggotanya untuk melakukan pembahasan RUU PbS.[105]

Pada akhirnya, ketika Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan tentang RUU PbS dilaksanakan Fraksi PDS menyatakan menolak RUU tersebut disahkan menjadi UU dan tidak ikut bertanggung jawab atas dampak yang ditimbulkan di kemudian hari. Fraksi PDS mengingatkan bahwa sebuah UU yang berlaku umum seharusnya tidak memasukkan prinsip-prinsip kelompok tertentu ke dalam sistem hukum nasional karena akan berimplikasi dualisme hukum, agar tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.[106]

Setelah semua fraksi menyampaikan pendapat akhirnya masing-masing hasilnya adalah sembilan fraksi menyetujui pengesahan RUU PbS menjadi UU dan satu fraksi menolak, yaitu Fraksi PDS. Pemerintah juga telah menyampaikan pendapat akhir Presiden melalui Menteri Agama. Akhirnya, anggota sidang

---

[104] Risalah Rapat Komisi XI Tahun Sidang 2007-2008 Masa Persidangan III Rapat Ke-9 tanggal 29 Januari 2008, hlm. 8.

[105] *Risalah Resmi.*, *Op. cit.*, hlm. 26.

[106] *Risalah Resmi.*, *Ibid.*, hlm. 40-41.

menyatakan persetujuannya terhadap pengesahan RUU PbS menjadi UU begitu Pimpinan sidang menanyakan hal tersebut.[107]

Penolakan Fraksi PDS tidak berpengaruh terhadap hasil sidang tersebut. RUU PbS yang telah disetujui DPR itu disahkan pada 16 Juli 2008 oleh Presiden menjadi UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Mengakhiri sub bab ini kiranya perlu digaris bawahi bahwa awal kelahiran hukum perbankan syariah merupakan akomodasi politik pemerintahan Orde Baru sebagai upaya menarik simpati umat Islam yang sebelumnya dicurigai dan dipinggirkan secara politik. Pada sisi yang lain akomodasi itu merupakan upaya timbal balik atas dukungan umat Islam terutama para tokohnya terhadap pemerintah (Golkar dan Presiden Soeharto) setelah sebelumnya mengambil posisi berlawanan. Menjelang dan sesudah jatuhnya Orde Baru perkembangan perbankan syariah ditopang oleh kuatnya artikulasi politik umat Islam, terutama dengan diberlakukannya pemilu dengan sistem multipartai.

Akomodasi hukum Islam melalui legislasi yang melibatkan lembaga politik sebagaimana telah diuraikan tidak bisa dilakukan tiba-tiba dan begitu saja. Akomodasi didahului oleh adanya aspirasi dan keinginan yang kuat akan pentingnya perbankan syariah. Sebelum itu harus ada nilai-nilai yang telah menjadi semacam kesadaran hukum masyarakat hingga mendasari dan sekaligus mendorong di aturnya perbankan syariah dalam peraturan perundang-undangan. Apa yang disebut nilai-nilai itu tidak lain adalah bagian dari atau bahkan budaya itu sendiri.

---

[107] *Risalah Resmi., Ibid.*, hlm. 55.

BAB IV

FAKTOR BUDAYA

Dalam perspektif teori sistem Talcot Parsons, sistem budaya sebagai sub sistem dalam masyarakat mempunyai fungsi mempertahankan pola, karena kedekatannya dengan lingkungan transendental. Sebagaimana nampak dalam uraian berikut sistem budaya berpengaruh terhadap hukum sebagai sub sistem sosial.

Koentjaraningrat mendefinisikan kebudayaan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam kehidupan masyarakat yang didapat dengan belajar.[108] Ruth Benedict, sebagaimana dikutip oleh Daeng, [109] mengatakan bahwa kebudayaan merupakan pola-pola pemikiran serta tindakan tertentu yang terungkap dalam aktivitas dan pada hakikatnya merupakan *way of life*, cara hidup tertentu yang memancarkan identitas tertentu pada suatu bangsa. Sedangkan King dan Umar Kayam[110] memberikan definisi kebudayaan sebagai upaya masyarakat untuk terus menerus secara dialektis menjawab setiap tantangan yang dihadapkan kepadanya dengan menciptakan berbagai prasarana dan

---

[108] Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi* (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), sebagaimana dikutip Eko A. Meinarno, dkk., *Manusia dalam Kebudayaan dan Masyarakat Pandangan Antropologi dan Sosiologi*, edisi 2 (Jakarta: Salemba Humanika, 2011), hlm. 90.

[109] Hans J. Daeng, *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan Tinjauan Antropologis* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 45.

[110] Nat J. Colletta King dan Umar Kayam, *Kebuadayaan dan Pembangunan Sebuah Pendekatan terhadap Antroologi Terapan di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), hlm. 313.

sarana. Dengan kata lain, proses terus menerus menyimak kadar dinamika dari sistem nilai dan sistem kepercayaan yang mapan dalam masyarakat.

Ketiga definisi itu pada hakikatnya sama, hanya titik tekannya saja yang berbeda. Koentjaraningrat menekankan pada unsur kebudayaan, Ruth menekankan sekaligus unsur dan hakikat kebudayaan, sedangkan King dan Kayam menekankan pada proses dan alasan lahirnya kebudayaan. Di samping perbedaan titik tekan tersebut, ketiga definisi itu mempunyai satu titik persamaan yaitu sesuatu yang dihasilkan manusia.

Tiap kebudayaan pada umumnya mempunyai sedikitnya tiga wujud,[111] yaitu suatu himpunan gagasan, sejumlah perilaku yang berpola, dan sekumpulan benda dan *artifacts*. Gagasan merupakan wujud kebudayaan yang paling abstrak. Dalam wujud ini kebudayaan tidak dapat dilihat atau diamati, karena tersimpan dalam kepala orang yang dibawa kemanapun ia pergi. Kebudayaan dalam wujud himpunan gagasan ini disebut sistem budaya (*cultural system*). Dalam wujudnya yang kedua kebudayaan disebut sistem sosial (*social system*), sedangkan dalam wujudnya yang ketiga disebut kebudayaan fisik (*physical culture*).

Sistem nilai budaya merupakan bagian dari sistem budaya, yaitu aspek dari sistem gagasan. Sistem nilai budaya adalah sejumlah pandangan mengenai soal-soal paling berharga dan bernilai dalam hidup. Sebagai inti dari dari suatu sistem kebudayaan, sistem nilai budaya menjiwai semua pedoman yang mengatur tingkah laku warga pendukung kebudayaan yang

---

[111] Hans J. Daeng, *Manusia., Op. cit.*, hlm. 46.

bersangkutan. Pedoman tingkah laku itu adalah adat istiadat, sistem norma, aturan etika, aturan moral, aturan sopan santun, pandangan hidup dan ideologi pribadi.

Pembuatan hukum pada hakikatnya merupakan penjabaran secara konkret nilai-nilai yang berkembang di tengah masyarakat atau penetapan pola perilaku manusia yang ajeg sebagai norma atau kaidah hukum guna menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya. Sedangkan penegakan hukum pada hakikatnya adalah penyerasian antara nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat mengenai apa yang baik dan apa yang buruk.[112]

Perkembangan hukum perbankan syariah juga tidak lepas dari nilai-nilai yang berkembang di tengah masyarakat. Hal demikian berlangsung sejak masa inisiasi hingga pengembangannnya. Sulit membayangkan berdirinya perbankan syariah pada tiga dekade yang lalu --apalagi pada masa sebelumnya, -- ketika istilah bank syariah, bank tanpa bunga, perbankan syariah dan istilah lain yang sepadan dan menunjukkan arti yang sama nyaris tidak pernah terdengar. Kalau pun orang sempat berucap, maka itu hanya sebatas ucapan tanpa makna yang pengucapnya pun tidak pernah mempunyai gambaran mengenainya. Atau sebagian orang telah memahami tidak diperbolehkannya menarik keuntungan dari dana yang dipinjamkan kepada orang lain sebagai bagian dari ajaran agama. Tetapi ia tidak akan berpikir kemungkinan penerapannya pada sistem perbankan modern. Keadaan sekarang telah jauh

---

[112] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, edisi pertama, cetakan kelima (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 1-6.

berubah. Istilah bank syariah dan istilah-istilah lain yang terkait dengannya sudah sangat familiar di telinga, tidak saja di kalangan umat Islam tetapi juga umat agama yang lain.

Meskipun sejak awal eksistensi negara Republik Indonesia pemeluk Islam merupakan mayoritas, akan tetapi tidak berarti secara otomatis kondisi demikian mendorong lahir dan berkembangnya perbankan syariah dan kemudian pada gilirannya hukum perbankan syariah. Lahirnya perbankan syariah didahului oleh perubahan nilai-nilai budaya di kalangan umat Islam Indonesia pada khususnya dan warga negara Indonesia pada umumnya sebagai akibat dari pengaruh gerakan kebangkitan Islam yang menggejala di seluruh dunia.

A. Kebangkitan Islam

Kebangkitan Islam merupakan sebuah proses pembaharuan yang dilakukan umat Islam untuk menghidupkan kembali struktur sosial, moral dan agama. Dalam terminologi agama hal demikian disebut *tajdid*.[113] Sebagaimana umat yang lain, umat Islam telah mengalami beberapa siklus kemajuan dan kemunduran yang diikuti upaya menghidupkan kembali pembentukan kerangka moral kemasyarakatannya.[114]

---

[113] *Tajdid* ini mempunyai pijakan legal dalam sebuah teks suci yang dinisbatkan pada Nabi Muhammad SAW yang menginformasikan bahwa pada tiap-tiap permulaan masa seratus tahun (*ra's mi'ah sanah*) akan muncul para pembaharu di kalangan umat Islam (*man yujaddid laha dinaha*).

[114] Fazlur Rahman, *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), hlm. 45 sebagaimana dikutip Abdullah Saeed, *Bank Islam dan Bunga Studi Kritis Larangan Riba dan Interpretasi Kontemporer*, cetakan kedua, diterjemahkan oleh Muhammad Ufuqul Mubin, dkk. dari *Islamic Banking and Interest A Study*

Awal dekade 1980-an yang bertepatan dengan awal abad kelimabelas hijriyah ditengarai sebagai awal kebangkitan Islam.[115] Beberapa waktu sebelumnya berbagai konferensi, seminar, dan pameran Islam diselenggarakan tidak saja di negara-negara Islam, tetapi juga di jantung Eropa dan Amerika, seperti Pameran Islam di London (1978), Konferensi Islam di New Jersey dan di Trinidad (1978), di Australia (1977), dan sebagainya. Begitu juga kerjasama konferensi-konferensi antara negara-negara Islam atau negara-negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam di bawah panji-panji Muktamar Islam yang berkantor di Jeddah terus menerus dilaksanakan. Didirikannya Bank Pembangunan Islam (*Islamic Development Bank*/IDB) oleh Konferensi para Menteri Luar Negeri dari negara-negara Islam yang diikuti oleh berdirinya bank-bank Islam di Dubai, Kuwait dan Mesir merupakan salah satu fenomena kebangkitan dunia Islam.[116]

Kebangkitan Islam secara internal mengandung makna tumbuhnya kesadaran baru di kalangan umat Islam untuk bangkit dan mengatasi kelemahan untuk selanjutnya berupaya mengerahkan segala potensi yang dimiliki guna mengejar ketertinggalannya.

---

of The Prohibition of Riba and its Contemporery Interpretation (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 8-9.

[115] Lebih tepatnya kebangkitan Islam kembali, sebab kebangkitan Islam telah terjadi pada abad ke 7 – 14 masehi, dimana pada saat itu Islam tampil sebagai pemimpin peradaban dunia dengan beberapa kekhalifahannya yang terkenal, yaitu Bani Umayah di Syria dan Spanyol, Bani Abbasiyah di Irak, Bani Fathimiyah di Mesir, Dinasti Mughal di India, Dinasti Ming di Cina, dan berbagai bani/dinasti yang lain baik di Asia maupun di Afrika.

[116] Ahmad Sjaichu, "Ummat Islam dalam Perjalanan Sejarah Dunia, Kertas Prasaran pada Diskusi dalam rangka Menyambut Abad XV Hijriyah tanggal 26 Januari 1980 dalam *Kebangkitan Umat Islam dan Peranan NU di Indonesia* (Surabaya: PCNU Kotamadya Surabaya, 1980), hlm. 36-37.

Fenomena kebangkitan Islam paling tidak didasari oleh dua pertimbangan, yaitu kesadaran terhadap semakin kuatnya dan banyaknya tantangan yang harus dihadapi, dan kesadaran terhadap banyaknya peluang yang memungkinkan umat Islam untuk bangkit kembali.[117]

Di Indonesia fenomena kebangkitan Islam itu antara lain ditandai dengan kesadaran akan pentingnya keseimbangan hidup antara dimensi ibadah dan muamalah, antara orientasi akhirat dan dunia. Ceramah-ceramah keagamaan tidak lagi melulu bicara tentang surga, neraka dan akhirat, melainkan bicara juga tentang keterkaitan akhirat dengan dunia. Antara dunia dan akhirat tidak lagi dipertentangkan, justru satu sama lain saling mendukung. Dunia tidak berakhir di sini, melainkan sampai juga ke sana sehingga kebaikan dunia mendukung tercapainya kebaikan di akhirat. Untuk itu diperlukan pemahaman dan pengelolaan yang baik.

Konsekwensi adanya kesadaran akan pentingnya keseimbangan antara dimensi kehidupan duniawi dan kehidupan ukhrawi adalah meningkatnya tingkat partisipasi pendidikan di Indonesia, baik di tingkat sekolah dasar, menengah maupun perguruan tinggi. Di sini kesadaran umat Islam untuk mendirikan sekolah pun meningkat, baik dengan memakai nama dan simbol Islam atau memakai nama dan simbol yang netral. Pada sisi yang lain organisasi sosial dan keagamaan berbasis Islam, seperti

[117] Safwan Idris, *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat: Pendekatan Transformatif* (Jakarta: Citra Putra Bangsa, 1997), hlm. 43-46.

Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah memerankan peran secara aktif dalam meningkatkan kesadaran dimaksud.

Kebangkitan Islam di Indonesia juga ditandai oleh meningkatnya kesadaran umat Islam untuk mengamalkan ajaran Islam dalam berbagai segi kehidupan, misalnya dalam hal berpakaian dengan diterimanya jilbab, dalam hal berkomunikasi dengan dibudayakannya kalimat salam, dalam bidang pendidikan dengan dimasukkannya konsep iman dan taqwa sebagai tujuan, dalam hal seni peran dengan dibuat dan ditayangkannya berbagai film dan sinetron berlatar Islam, dalam hal berbisnis dan beraktifitas ekonomi secara Islam, dan lain sebagainya.

Kesadaran akan pentingnya bermuamalah dan beraktifitas ekonomi secara Islam relatif lebih lambat dan belakangan daripada bidang yang lain. Sebagai akibat penekanan pengajaran Islam yang lebih berat kepada segi ibadah *makhdlah* selama kurun waktu sangat lama, maka ajaran Islam bidang muamalah boleh dibilang terpinggirkan. Pada gilirannya dalam beragama orang lebih sensitif dalam kegiatan ritual dan peribadatan ketimbang kegiatan ekonomi dan bisnis secara islami. Dalam konteks ini tidak nyambungnya kesalihan pribadi dengan kesalihan sosial merupakan fenomena yang umum dan jamak.

Dengan demikian, sesungguhnya belum maraknya diskursus tentang ekonomi Islam maupun penerapannya dalam kehidupan keseharian merupakan akibat dari pengabaian pengajaran fiqh muamalah dalam pengajaran Islam dalam kurun waktu yang panjang. Tiadanya kesadaran akan pentingnya bermuamalah secara islami akibat tidak tersosialisasinya konsep dan praktik ekonomi Islam di kalangan umat Islam. Padahal pada saat yang bersamaan

pengajaran ilmu ekonomi kapitalis gencar dilaksanakan, baik di sekolah-seolah formal dari tingkat menengah sampai perguruan tinggi maupun dalam forum-forum bisnis. Oleh karena itu, tidak mustahil konsep-konsep dan praktik ekonomi kapitalis telah merasuki alam bawah sadar banyak umat Islam.

Kendala besar pengembangan ekonomi Islam, dalam hal ini perbankan syariah adalah telah berkembang dan mengguritanya perbankan konvensional yang berpijak pada sistem ekonomi kapitalis yang pro bunga. Pada sisi yang lain kendala itu adalah diterima dan ditolelirnya praktik bunga dalam operasional perbankan konvensional oleh sebagian umat Islam tidak terkecuali beberapa tokoh dan ulamanya.[118] Oleh karena itu, cemohan dan cibiran berdatangan ketika para eksponen perbankan syariah memulai ide dan gagasan pendirian perbankan syariah di Indonesia. Ide dan gagasan itu dianggap tidak lebih sebuah igauan. Keyakinan bahwa sistem ekonomi syariah dapat menutupi kelemahan dan kekurangan sistem ekonomi kapitalis atau sosialis/komunis dianggap sebagai keyakinan yang berlebihan dan bahkan dianggap sebuah pernyataan bombastis-idealistis.[119]

---

[118] Hal ini nampak pada berkembanganya tiga pendapat terkait bunga bank, sebagaimana telah diuraikan dalam bab terdahulu, yaitu haram, halal dan *syubhat*. Pada tingkat yang lebih ekstrim mayoritas umat Islam, termasuk yang berpendapat bahwa bunga bank adalah haram atau syubhat, merasa tidak ada pilihan sistem ekonomi lain selain sistem ekonomi konvensional. Zafar Ishaq Anshori, "Prakata" dalam M. Umer Chapra, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, alih bahasa Ikhwan Abidin Basri (Jakarta: Gema Insani, 2000), hlm. xiii-xiv.

[119] Ma'ruf Amin, "Pembaharuan Hukum Ekonomi Syariah dalam Pengembangan Produk Keuangan Kontemporer (Transformasi Fikih Muamalat dalam Pengembangan Ekonomi Syariah)," Pidato Ilmiah pada Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah disampaikan di Hadapan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah

Ide dan gagasan perbankan syariah di Indonesia merupakan respon dari perkembangan ide dan gagasan terkait yang lebih dahulu ada di tingkat dunia yang semula dipelopori antara lain oleh M. Umer Chapra dan Muhammad Abdul Mannan. Sebagai ekonom yang dilatih dalam tradisi intelektual Barat keduanya menekankan perlunya pendekatan Islam terhadap persoalan-persoalan ekonomi. Lewat berbagai buku dan aktivitasnya Chapra[120] secara sistematis mengkaji gagasan-gagasan dan prinsip-prinsip yang tertuang dalam tradisi Islam yang menurutnya dapat memenuhi premis intelektual bagi sebuah sistem ekonomi yang sehat. Chapra percaya bahwa suatu sistem moneter yang adil dapat ditegakkan hanya dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam.[121] Mannan sebagai salah seorang pemikir dan peletak dasar ekonomi Islam sebagai sebuah sistem, kecuali telah mengembangkan sebuah pendekatan metodologis bagi ilmu ekonomi Islam pada saat yang bersamaan juga mengembangkan sebuah pemikiran baru mengenai ekonomi Islam, baik sebagai sistem maupun sebagai disiplin ilmu pengetahuan. Secara praktis Mannan lah yang telah merekomendasikan perlunya dibentuk institusi keuangan Islam berupa bank tanpa bunga

---

Jakarta, 5 Maret 2012, hlm. 1-2. Versi elektroniknya dapat diakses pada http://www.mui.or.id

[120] Chapra adalah research advisor Islamic Research & Training Institute (IRTI) Islamic Development Bank (IDB) setelah sebelumnya bergabung dengan Central Institute of Islamic Research di Pakistan, mengajar ekonomi di berbagai universitas di Amerika Serikat, dan penasihat ekonomi pada Saudi Arabian Monetary Agency. Diantara bukunya yang terkait dengan sistem ekonomi Islam antara lain *The Economic System of Islam: A Discussion of Its Goals and Nature* (London, 1970), *Towards a Just Monetery System* (Lecester, 1985), *Islam and Economic Development* (1989), dan *Islam and The Economic Challenge* (Leicerster, 1992),

[121] Zafar Ishaq Anshori, *Op. cit.*, hlm. xvi-xvii.

(*Moslim Wordl Bank of Development*) sebagai cikal bakal *Islamic Development Bank* (IDB)[122] di mana ia menjadi salah satu eksponennya.[123]

Kemunculan perbankan syariah di dunia pada dekade 1960-an dan 1970-an dilatarbelakangi oleh banyak faktor. Menurut Saeed,[124] di antara faktor-faktor yang penting adalah:

1) Upaya para eksponen kebangkitan Islam dalam memahami hukum bunga sebagai riba;
2) Melimpahnya kekayaan minyak pada negara-negara muslim di kawasan Teluk;
3) Penerimaan terhadap interpretasi tradisional tentang riba untuk dipraktekkan oleh beberapa negara muslim sebagai bentuk kebijakannya.

---

[122] Berdirinya IDB yang berpusat di Jeddah pada 1975 merupakan salah satu tonggak perkembangan perbankan syariah. Sebagai bank pembangunan yang menyerupai Bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (ADB, *Asian Development Bank*) IDB dibentuk oleh Organisasi Konferensi Islam (OKI) yang anggota-anggotanya adalah negara-negara Islam, termasuk Indonesia. IDB merupakan sebuah kasus (baca: preseden) dimana negara berperan instrumental dalam pembentukan sebuah bank syariah dengan modal yang cukup besar. Pemerintah Indonesia, seperti halnya pemerintah negara-negara anggota lainnya, termasuk pemegang saham dan Menteri Keuangan mendapatkan kedudukan di jajaran Dewan Gubernur. Berdirinya IDB ini kemudian memicu berdirinya bank-bank syariah berdiri di berbagai belahan dunia, termasuk di kawasan Eropa. M. Dawam Rahardjo, "Menegakkan Syariat Islam di Bidang Ekonomi," Kata Pengantar Adiwarman A. Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, edisi ketiga (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm., xx.

[123] Salah satu karya monumental M.A. Mannan adalah *Islamic Economic: Theory and Practice* (Islamabad, 1970). Edisi berbahasa Indonesia diterjemahkan oleh M. Nastangin dengan judul *Teori dan Praktek Ekonomi Islam* (Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997) dan Potan Arif Harahap dengan judul *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek* (Jakarta: Intermasa, 1997).

[124] Abdullah Saeed, *Op cit*., 14-24.

Di Indonesia awal gerakan ekonomi syariah adalah rekomendasi MUI akan perlunya perbankan berbasis non-bunga, sebagai kelanjutan dari pendapat para ulama bahwa sistem ekonomi yang dijalankan di Indonesia tidak sesuai dengan semangat ajaran Islam karena berbasis bunga. Gerakan ini oleh para eksponennya disebut sebagai gerakan kebangkitan Islam kedua.[125] Berbeda dengan kebangkitan Islam pertama yang merupakan gerakan politik, kebangkitan Islam kedua merupakan gerakan ekonomi. Semangat dari gerakan ini adalah membebaskan Indonesia dari pengaruh sistem ekonomi kapitalis-ribawi yang menjajah negeri ini. Gerakan ini diharapkan dapat menginspirasi dan mendorong lahirnya kebangkitan nasional kedua yang akan melahirkan ekonomi berkeadilan, melahirkan Indonesia yang sejahtera, Indonesia yang diridlai oleh Allah, Indonesia sebagai *baldah thayyibah wa rabb ghafur* (terjemahan bebasnya adalah negeri yang makmur dan sejahtera di bawah naungan dan ridla Allah SWT).

Jika awal gerakan ekonomi Islam di Indonesia terinspirasi atau bahkan respon dari gerakan serupa di tingkat Internasional, maka hingga perkembangan terkini pun demikian. Sebagai anggota Organisasi Konferensi Islam, Indonesia melalui Bank Indonesia bersama bank-bank sentral anggota OKI yang lain aktif menjalin kerjasama dengan IDB. Dalam konteks ini untuk mempercepat

[125] Yang dimaksud gerakan kebangkitan Islam pertama adalah gerakan perlawanan umat Islam di Indonesia terhadap pemerintah kolonial, terutama pada akhir abad kesembilan belas. Dikatakan demikian karena perlawanan itu bermotif agama. Artinya, perlawanan itu didasari oleh keyakinan keagamaan sebagai bentuk *jihad fi sabilillah* (perjuangan di jalan Allah) dan dalam rangka *'izzul islam wa al-muslimin* (menegakkan kejayaan Islam dan umatnya). Ma'ruf Amin, *Op. cit.*, hlm. 1-2.

penguatan infrastruktur dan sistem keuangan Islam didirikan 7 lembaga,[126] yaitu:

1) *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions* (AAOIFI);
2) *Islamic Financial Services Board* (IFSB);
3) *International Islamic Financial Market Institutions* (IIFMI);
4) *Liquidity Management Center* (LMC);
5) *Islamic International Rating Agency* (IIRA);
6) *General Council of Islamic Bank and Financial Institutions* (GCIBFI);
7) *Arbitration and Reconcialiation Center for Islamic Financial Institutions* (ARCIFI).

B. Sosialisasi Perbankan Syariah dan Berdirinya Lembaga-lembaga Penunjang

Indonesia merupakan negara berpenduduk muslim terbesar di dunia. Dari sekitar 230 juta jiwa penduduk, setidaknya 85 persennya beragama Islam. Besarnya jumlah umat Islam di Indonesia merupakan salah satu potensi yang besar bagi pengembangan perbankan syariah. Namun demikian, seperti telah dikemukakan pada paragraf terdahulu, minimnya tingkat pemahaman terhadap cara bermuamalah secara islami sebagai akibat penekanan ibadah ritual dalam pengajaran Islam dan praktik kehidupan sehari-hari memunculkan persoalan tersendiri dalam pengembangan perbankan syariah.

---

[126] Abdul Ghofur Anshori, *Perbankan Syariah di Indonesia*, edisi revisi (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 30.

Dari beberapa penelitian dan survei yang pernah dilakukan diperoleh kesimpulan antara lain bahwa 45 persen dari responden berpendapat bahwa sistem bunga tidak sejalan dengan ajaran agama yang dianut.[127] Dari penelitian yang lain terungkap pula bahwa tingkat pengetahuan masyarakat terhadap bank syariah masih rendah. Di sini terdapat hubungan positif antara tingkat pengetahuan dengan adopsi bank syariah. Semakin tinggi tingkat pengetahuan akan bank syariah maka semakin tinggi pula tingkat adopsi bank syariah dan sebaliknya. Hal yang sama terjadi pada sikap islami. Tingkat adopsi masyarakat yang memiliki sikap islami tinggi lebih baik dibandingkan yang tidak memiliki.[128]

Minimnya pengetahuan masyarakat terutama umat Islam terhadap ekonomi Islam dan perbankan syariah berbanding lurus dengan minimnya ide dan gagasan yang muncul. Sebagaimana dikemukakan Syafi'i,[129] hingga awal 1990-an di Indonesia nyaris

---

[127]Mulya Siregar, "Agenda Pengembangan Perbankan Syariah untuk Mendukung Sistem Ekonomi yang Sehat di Indonesia: Evaluasi, Prospek dan Arah Kebijakan," dalam dalam *Iqtisad, Journal of Islamis Economic*, Volume 3 No. 1, Muharram 1423/Maret 2002, hlm. 52-53.

[128] Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2004* (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2005), hlm. 93; dan Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2005* (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2006), hlm. 72.

[129] Muhammad Syafi'i Antonio, "Kata Pengantar," dalam Zainul Arifin, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, cetakan 4, edisi revisi, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006), hlm. xii-xiii. Realitas itu didukung oleh sebuah penelitian mengenai arah dan kecenderungan kajian islam di Indonesia dengan fokus seluruh disertasi doktor di IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta tahun 1982-1996 yang berjumlah 109 buah disertasi. Sebagaimana ditulis Arfin Hamid, penelitian itu menunjukkan bahwa 70 buah disertasi mengambil topik ilmu-ilmu agama klasik, sedangkan sisanya sebanyak 39 disertasi mengambil topik yang berada di pinggiran ilmu-ilmu agama tersebut, misalnya pendidikan, sejarah, politik, sosiologi, antropologi dan sastra. Tidak satu pun disertasi yang mengkaji bidang

tidak ada buku yang memadai mengenai keuangan Islam selain beberapa tulisan tentang ekonomi Islam karya A.M. Saefuddin dan tulisan-tulisan lepas M. Dawam Rahardjo. Pada dekade 1990-an terbit beberapa buku tentang perbankan syariah antara lain *Mengembangkan Perbankan Islam di Indonesia* karya Amin Azis, *Apa dan Bagaimana Bank Islam* dan *Prinsip Operasional Bank Islam* keduanya karya Karnaen Perwataatmadja dan Muhammad Syafi'i Antonio, *Arbitrase Islam di Indonesia* karya bersama Mariam Darus, Said Agil Munawwar, dkk., dan *Membumikan Ekonomi Islam di Indonesia* karya Karnaen Perwataatmadja. Selang beberapa tahun kemudian, tepatnya pada 1999 kepustakaan perbankan syariah di Indonesia mulai terdengar ramai. Berbagai buku terkait diterbitkan baik yang ditulis oleh kalangan praktisi maupun akademisi.

Pada sisi lain seiring semakin banyak berdiri bank syariah baik BUS, UUS maupun BPRS dunia pendidikan meresponnya dengan membuka program studi ekonomi Islam dan atau perbankan syariah. Pembukaan program studi ini selain dimaksudkan untuk menyiapkan sumber daya manusia bagi beroperasinya perbankan syariah, pada saat yang bersamaan juga dimaksudkan untuk melakukan kajian dan pengembangan perbankan syariah khususnya dan ekonomi Islam pada umumnya. Di sini terjadi anomali dari sisi penyelenggaraan program studi ini. Apabila sebelumnya terdapat batas demarkasi yang ketat antara bidang ilmu keislaman yang menjadi wilayah institusi pendidikan di bawah Kementerian Agama

---

ekonomi. H.M. Arfin Hamid, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia Aplikasi dan Prospektifnya* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 13-14.

dengan bidang ilmu umum yang menjadi wilayah institusi pendidikan di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, maka terkait program studi perbankan syariah ini tidak ada dikotomi tersebut. Di PTAIN/PTAIS prodi ini bernaung di bawah Fakultas/Jurusan Syariah, sedangkan di PTN/PTS bernaung di bawah Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Begitu tingginya tren program studi ini, maka berbagai perguruan tinggi agama maupun umum, baik negeri maupun swasta berlomba-lomba membukanya. Sebagaimana dikemukakan Ketua Umum Asosiasi Perbankan Syariah Indonesia (ASBISINDO) yang juga Direktur Utama Bank Syariah Mandiri, Yuslam Fauzi, saat ini terdapat 75 program studi ekonomi dan/atau perbankan syariah di seluruh Indonesia [130]

Pentingnya sosialisasi dan pelatihan tentang ekonomi Islam pada umumnya dan perbankan syariah khususnya juga menjadi menjadi perhatian *The 6th International Conference on Islamic Economics and Finance* (Konferensi Internasional Keenam tentang Ekonomi dan Keuangan Islam) yang diselenggarakan di Jakarta pada 21-24 Nopember 2005. Konferensi dengan tema "*Islamic Economics and Banking in the 21st Century*" ini menghasilkan beberapa rekomendasi terkait pengembangan perbankan syariah[131] antara lain:

---

[130] ."Panen SDM Ekonomi Syariah," diakses dari http://majalahgontor.net/index.php?option=com_content&view=article&id=625:panen-sdm-ekonomi-syariah&catid=66:ekonomi-islam&Itemid=128 tanggal 10 Juni 2013.

[131] Redaksi, "The 6th International Conference on Islamic Economics and Finance," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Vol. 3 Nomor 3 Desember 2005, hlm. 54. Versi elektroniknya diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 20 Mei 2006. Selengkapnya ada 13 rekomendasi, namun di sini hanya dikemukakan beberapa saja yang terkait dengan sub bahasan.

1) Ilmuwan Islam diminta untuk memberikan perhatian yang sama terhadap seluruh aspek ekonomi Islam dan tidak terpaku hanya kepada lembaga keuangan Islam;
2) Sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan pengetahuan tentang ekonomi Islam sangat penting dalam mengembangkan lembaga keuangan Islam. Sehubungan dengan itu diperlukan dukungan terhadap pengembangan lembaga pendidikan dan pelatihan yang menghasilkan tenaga-tenaga terampil;
3) Pelatihan ekonomi Islam yang pada umumnya dilakukan secara *ad hoc* harus mampu menyediakan pelatihan yang sistematis berdasarkan materi yang dipersiapkan secara baik dengan menggunakan teknologi informasi dan modul yang berbasis komputer;
4) Universitas Islam, lembaga pendidikan dan perusahaan dihimbau untuk menerbitkan buku dan materi pelatihan yang dapat diterima secara umum oleh kalangan akademik dan professional;
5) *International Association for Islamic Economics* diminta untuk menyelenggarakan konferensi secara regular dalam jangka waktu tidak lebih dari tiga tahun dengan fokus pada pengembangan ide-ide dan nilai ekonomi Islam.

Di luar institusi pendidikan terutama perguruan tinggi sebagaimana dikemukakan di atas, sosialisasi dan pengembangan perbankan syariah juga dilakukan oleh berbagai lembaga yang lain seperti DSN-MUI, Masyarakat Ekonomi Syariah (MES), dan Perhimpunan Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES). Lembaga-lembaga yang lahir dari gerakan ekonomi Islam itu merupakan pengawal perjalanan dan perkembangan perbankan syariah di Indonesia, hingga akhirnya melahirkan lembaga-lembaga

teknis di lingkungan pemerintah, seperti Direktorat Perbankan Syariah di Bank Indonesia, Direktorat Pembiayaan Syariah di Kementerian Keuangan, dan lain sebagainya. Berikut ini profil lembaga-lembaga yang *concern* dalam sosialisasi dan pengembangan perbankan syariah.[132]

C. Masyarakat Ekonomi Syariah (MES)

MES didirikan pada 26 Maret 2001 bertepatan dengan 1 Muharram 1422 untuk jangka waktu yang tidak ditentukan oleh perorangan, lembaga keuangan, lembaga pendidikan, lembaga kajian dan badan usaha yang mengembangkan ekonomi syariah.[133] Deklarasi pendirian MES dilaksanakan sehari kemudian, tepatnya tanggal 2 Muharram 1422. Tercatat sebagai deklarator adalah Achmad Subianto, Aries Muftie, Arwin Rasyid, Iskandar Zulkarnain, Iwan P. Pontjowinoto, Nurdin Hasibuan, Saefuddien Hasan, Zainul Arifin, Adiwarman A. Karim, Zaim Uchrowi, Riyanto Sofyan, A. Riawan Amin, Sofyan Basir, Rudjito, Zainulbahar Noor, dan lain sebagainya.[134]

---

[132] Di sini hanya akan diuraikan Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) dan Perhimpunan Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES). Dengan mempertimbangkan peran dan keterlibatannya yang sangat penting dalam pembentukan hukum perbankan syariah DSN-MUI akan dibahas dalam sub tersendiri secara agak luas. Sedangkan asosiasi syariah yang lain, tanpa bermaksud mengecilkan perannya, akan disebut secara global.

[133] Pasal 1 ayat (2) Anggaran Dasar Masyarakat Ekonomi Syariah diakses dari http://www.ekonomisyariah.org/anggaran_dasar tanggal 3 Mei 2013 selanjutnya disebut AD MES.

[134] "Sejarah," diakses dari http://www.ekonomisyariah.org/sejarah tanggal 3 Mei 2013. Semua informasi terkait sejarah MES diperoleh dari sumber ini, kecuali disebutkan lain.

Dasar legalitas MES adalah Akta No. 03 tanggal 22 Pebruari 2010 dan diperbarui dengan Akta No. 02 tanggal 16 April 2010 yang dibuat dihadapan Notaris Rini Marini Dahliani, SH. Akta pendirian ini telah memperoleh persetujuan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berdasarkan Surat Keputusan No. AHU-70.AH.01.06 tanggal 25 Mei 2010 tentang Pengesahan Perkumpulan dan telah dimuat dalam tambahan berita negara No. 47 tanggal 14 April 2011.

Pendirian MES dilatari oleh keprihatinan akan minimnya sosialisasi ekonomi syariah. Pada awal diperkenalkannya konsep ekonomi syariah kepada masyarakat Indonesia pada awal 1990-an --yang ditandai dengan berdirinya Bank Muamalat Indonesia dan kemudian disusul oleh lembaga-lembaga keuangan syariah lainnya,-- sosialisasi ekonomi syariah dilakukan oleh masing-masing lembaga keuangan syariah secara tersendiri. Tidak ada komunikasi di antara mereka dalam hal tersebut. Keprihatinan itu berujung dilakukannya evaluasi bersama yang melahirkan keyakinan bahwa keberhasilan sosialisasi dimaksud hanya akan berhasil apabila dilakukan secara terstruktur dan berkelanjutan.

Tujuan pendirian MES adalah terciptanya masyarakat yang melaksanakan kegiatan ekonomi dengan mengikuti syariah Islam secara *kaffah* (menyeluruh).[135] Sedangkan visi MES adalah menjadi wadah yang diakui sebagai acuan dan diikuti sebagai teladan bagi usaha percepatan pengembangan dan penerapan sistem ekonomi

[135] Pasal 4 AD MES.

dan etika bisnis islami di Indonesia.[136] Dengan tujuan dan visi demikian, MES menjalankan misi sebagai berikut.[137]

1) Mewujudkan silaturrahim di antara pelaku-pelaku ekonomi, perorangan dan lembaga yang berkaitan dengan ekonomi syariah.
2) Membangun sinergi dan kemitraan di antara perorangan dan lembaga-lembaga yang terlibat dalam kegiatan ekonomi syariah.
3) Mendorong pengembangan aktivitas ekonomi syariah di Indonesia sehingga menjadi pilihan utama bagi masyarakat dalam kegiatan usaha termasuk dalam hal investasi maupun pembiayaan.
4) Meningkatkan hubungan antara anggota dan otoritas yang terkait dengan kegiatan ekonomi dan keuangan syariah.
5) Meningkatkan kegiatan untuk membentuk sumber daya insane yang mempunyai akhlak, ilmu dan kemampuan untuk menjalankan dan mengembangkan kegiatan ekonomi syariah.

Padal awalnya MES didirikan hanya di Jakarta dan tidak dimaksudkan untuk daerah-daerah yang lain. Dalam perkembangannya ternyata kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan MES membuat banyak pihak di daerah tertarik. Keinginan pihak-pihak di daerah untuk mendirikan MES tidak bisa ditolak, namun demikian disepakati adanya ketentuan bahwa masing-masing bersifat otonom dan sebagai nama organisasi ditambahkan nama daerah di belakang kata MES.

Peran aktif MES dalam sosialisasi dan edukasi ekonomi syariah mendapatkan respon positif dengan semakin banyaknya

[136] Pasal 5 AD MES.
[137] Pasal 6 AD MES.

permintaan izin pendirian MES di daerah. Selanjutnya para eksponen MES daerah mendesak pengurus MES Jakarta agar seluruh MES di daerah disatukan dalam satu wadah bersama. Karena kuatnya desakan itu, maka diselenggarakan Musyawarah Nasional Luar Biasa MES di Jakarta pada Mei 2006 bersamaan dengan penyelenggaraan Indonesia Sharia Expo I. Munas itu menyepakati berhimpunnya seluruh MES daerah ke dalam satu organisasi bersama yang bersifat nasional dan MES Jakarta ditetapkan sebagai pengurus pusat dengan tugas menyusun perubahan Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART).

Pada tanggal 3-4 Nopember 2008 MES melaksanakan Musyawarah Nasional (Munas) pertama. Dalam Munas tersebut diputuskan beberapa langkah MES ke depan antara lain penyempurnaan AD/ART, penetapan garis-garis kebijakan organisasi, program kerja nasional, rekomendasi dan pemilihan ketua umum baru. Munas sepakat memilih Muliaman D. Haddad sebagai ketua umum periode 1429-1432. Muliaman merupakan ketua umum MES ketiga. Dua ketua umum pendahulunya secara berurutan adalah Iwan Pontjowinoto dan Aries Mufti.

Di bawah kepemimpinan Muliaman MES dilakukan banyak terobosan baru di antaranya:

1) Menerbitkan pedoman praktis pengelolaan bisnis syariah dalam bentuk buku dengan judul "Etika Bisnis Islam."
2) Bersama Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) menyusun Pedoman Umum *Good Governance* Bisnis Syariah;
3) Bersama Kementerian Komunikasi dan Informasi menyediakan aplikasi open source untuk koperasi syariah dan amil zakat;

4) Bersama Kementerian Perumahan Rakyat memperkenalkan instrumen wakaf sebagai penyedia tanah untuk pembangunan rumah susun;
5) Bersama Bank Indonesia dan IAEI menyelenggarakan Forum Riset Perbankan Syariah dan penerbitan jurnal ilmiah nasional "Islamic Finance Journal;"
6) Bersama Bursa Efek Indonesia menyelenggarakan Sekolah Pasar Modal Syariah;
7) Dan lain sebagainya.[138]

D. Perhimpunan Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES)

Perhimpunan Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah, disingkat PKES, adalah sebuah lembaga independen yang didirikan pada 14 Mei 2003 untuk menjembatani kebutuhan komunikasi dan sosialisasi ekonomi syariah. Ide pendirian PKES berasal dari Bank Indonesia sebagai bagian dari elemen cetak biru pengembangan perbankan syariah. PKES beranggotakan badan hukum usaha syariah, lembaga keuangan syariah, lembaga pemerintah, dan institusi lainnya.[139] Piagam pendirian PKES ditandatangani oleh 25

---

[138] Berbagai kegiatan rutin MES antara lain seminar, workshop dan pelatihan terkait ekonomi syariah dengan sasaran hakim, notaris, pengusaha, akademisi, mahasiswa dan masyarakat umum. Belakangan bahkan sekolah, pesantren dan masjid juga dijadikan basis sosialisasi ekonomi syariah. Lebih lanjut tentang kegiatan MES beserta jadwal pelaksanaan dapat diakses pada alamat web MES. Baca juga "Alhamdullilah Masyarakat Ekonomi Syariah Berdayakan Masjid," diakses dari http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/13/03/03/mj37nw-alhamdullilah-masyarakat-ekonomi-syariah-berdayakan-masjid tanggal 20 Juni 2013.

[139] "Piagam Pendirian Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Ditandatangani," diakses dari http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/F5F73268-

pelaku ekonomi syariah yang disaksikan oleh Gubernur BI saat itu, Syahril Sabirin. PKES menaungi setiap kegiatan perbankan syariah, asuransi syariah, reksadana syariah, pasar modal, dana pensiun, pengelolaan zakat, dan tata cara perekonomian serta perniagaan lainnya. Dengan pendirian PKES diharapkan upaya-upaya bersama dalam edukasi publik melalui sosialisasi dan komunikasi ekonomi syariah berjalan lebih efisien, efektif dan menyeluruh.[140]

Sebagai badan hukum PKES didirikan berdasarkan Akta Nomor 66 tanggal 17 Desember 2003 dihadapan Notaris Aulia Taufani di Jakarta. Akta pendirian PKES telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM RI sesuai dengan Surat Keputusan Nomor C-17.HT.01.03.TH.2005 tanggal 6 Juni 2005 dan diumumkan dalam Berita Negara RI tanggal 26 Juni 2005 Nomor 59, Tambahan Berita Negara RI Nomor 2.[141] Sebagaimana disebutkan dalam Anggaran Dasar, PKES berasaskan Islam dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip silaturrahim, kebersamaan, keterbukaan, kejujuran, keadilan, amanah, profesionalisme serta kemaslahatan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.[142]

17E1-4659-85AD-C98BF5EA4AD6/19279/PiagamPendirianPusatKomunikasiEkonomiSyariahDitand.pdf. tanggal 20 Juni 2013

[140] "Profil Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES)," diakses dari http://ekonomisyariah.info/blog/2013/02/19/profil-pusat-komunikasi-ekonomi-syariah-kes/ tanggal 3 Mei 2013.

[141] Diakses dari http://ekonomisyariah.info/129/ tanggal 3 Mei 2013.

[142] Pasal 3 Anggaran Dasar Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah diakses dari http://ekonomisyariah.info/blog/2013/02/25/ad-art-sktanggal23-september-2005c-24-ht-01-06th-2005/ tanggal 3 Mei 2013 selanjutnya disebut AD PKES.

Sebagai lembaga yang konsen pada sosialisasi ekonomi syariah, PKES mempunyai visi terwujudnya masyarakat yang memahami, meyakini dan menerapkan ekonomi syariah secara menyeluruh. Sedangkan misi yang diemban adalah:

1) Menghimpun dan memberdayakan segenap potensi demi terciptanya kerjasama dan sinergi antar anggota dalam bidang sosialisasi dan komunikasi syariah;
2) Mensosialisasikan dan mengkomunikasikan ekonomi syariah kepada masyarakat secara efektif dan efisien;
3) Mendorong peningkatan peran dan kualitas lembaga keuangan dan ekonomi syariah melalui upaya-upaya komunikasi yang terpadu.[143]

Dengan visi dan misi tersebut PKES bertujuan untuk mencapai 6 hal sebagai berikut: (i) terwujudnya sinergi antar pelaku ekonomi syariah dalam bidang sosialisasi dan komunikasi ekonomi syariah; (ii) terciptanya komunikasi dan sosialisasi ekonomi syariah secara efektif dan efisien; (iii) meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap ekonomi syariah yang hakiki; (iv) meningkatkan keyakinan masyarakat terhadap keuanggulan ekonomi syariah, sehingga berperilaku sesuai kaidah ekonomi syariah; (v) mendorong tumbuh dan berkembangnya ekonomi syariah; dan (vi) memberikan kontribusi bagi terselenggaranya kegiatan perekonomian nasional yang sehat sesuai kaidah syariah.[144]

[143] Pasal 4 AD PKES.
[144] Pasal 5 AD PKES.

Untuk mencapai visi, misi dan tujuan sebagaimana dikemukakan pada paragraf di atas, PKES menjalankan berbagai kegiatan sebagai berikut:

1) Memberikan penyuluhan-penyuluhan tentang ekonomi syariah kepada masyarakat melalui kegiatan-kegiatan yang positif dan berbagai media lain termasuk dan tidak terbatas pada media cetak, media elektronik dan media lainnya.
2) Bekerjasama dengan lembaga/institusi/asosiasi/organisasi lainnya untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan di bidang ekonomi syariah guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.[145]

Pada Konvensi Nasional Anggota (KNA) PKES yang berlangsung di Jakarta pada 13 Juli 2012, Halim Alamsyah yang menjabat sebagai Deputi Gubernur Bank Indonesia terpilih sebagai ketua umum pusat periode 2012-2015 menggantikan Subarjo Joyosumarto. Halim terpilih secara aklamasi setelah mendapatkan persetujuan dari semua anggota peserta KNA yang terdiri dari kalangan industri perbankan syariah, lembaga keuangan syariah non bank, asosiasi syariah dan perguruan tinggi.[146] Tantangan yang dihadapi PKES di bawah kepemimpinan Halim dalam konteks sosialisasi dan edukasi, seperti pengakuannya, adalah belum adanya koordinasi yang baik dan strategi bersama antara berbagai lembaga

[145] Pasal 6 AD PKES.

[146] "Halim Alamsyah Terpilih Menjadi Ketum PKES," diakses dari http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/07/13/m73x02-halim-almsyah-terpilih-menjadi-ketum-kpes tanggal 20 Juni 2013.

ekonomi syariah. Oleh karena itu Halim bertekad mengupayakan solusi atas hal tersebut.[147]

E. Asosiasi-asosiasi Ekonomi Syariah yang Lain

Seperti telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, sosialisasi dan edukasi ekonomi syariah tidak hanya dilakukan oleh MES dan PKES. Ada banyak asosiasi ekonomi syariah yang bergerak dalam aktivitas sosialisasi dan edukasi tersebut, bahkan beberapa di antaranya pernah terlibat dalam pembahasan RUU Perbankan Syariah. Asosiasi-asosiasi ekonomi syariah itu antara lain:

1) Asosiasi Bank Syariah Indonesia (ASBISINDO);
2) Asosiasi BMTSe-Indonesia (ABSINDO)
3) Himpunan Ilmuwan dan Sarjana Syariah Indonesia (HISSI);
4) Asosiasi Akuntansi dan keuangan Syariah Indonesia (AAKSI);
5) Asosiasi Asuransi Syariah Indonesia (AASI);
6) Forum Silaturrahim Studi Ekonomi Islam (FoSSEI);
7) Asosiasi Organisasi Pengelola Zakat Indonesia (FOZ);
8) Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI);
9) *International Islamic Insurance Society* (IIIS);

Pada 19 Desember 2012, bersamaan dengan kegiatan IDB Regional Lectures Series dan Bulan Ekonomi dan Keuangan Syariah di Bank Indonesia, dibentuk forum bersama oleh beberapa asosiasi ekonomi syariah, yaitu forum komunikasi dan advokasi ekonomi syariah (ForKAES). Forum ini digagas untuk mewadahi

[147] "Halim Alamsyah Pimpin PKES 2012-2015," diakses dari http://www.dakwatuna.com/2012/12/20/25632/halim-alamsyahpimpin-pkes-2012-2015/#axzz2WjHj06wg tanggal 20 Juni 2013.

asosiasi-asosiasi dan pemerhati ekonomi di Indonesia dengan tujuan mengkoordinasikan dan singkronisasi program/kegiatan sosialisasi, publikasi dan komunikasi ekonomi syariah. Sponsor pendirian ForKAES adalah MES, ASBISINDO, IAEI, ABSINDO, AASI dan PKES.[148]

Sebagai akhir sub bahasan ini sekedar untuk mengingat kembali perlu dikemukakan di sini bahwa dalam perspektif budaya muncul dan berkembangnya perbankan syariah dan kemudian pengaturannya dalam produk perundang-undangan bermula dari tren kebangkitan Islam pada era sebelum dan sesudah dekade 1980-an. Kebangkitan Islam mengandung makna tumbuhnya kesadaran baru di kalangan umat Islam untuk bangkit dan mengatasi kelemahan untuk selanjutnya berupaya mengerahkan segala potensi yang dimiliki guna mengejar ketertinggalannya. Kebangkitan Islam antara lain ditandai dengan kesadaran akan pentingnya keseimbangan hidup antara dimensi ibadah dan muamalah, antara orientasi akhirat dan dunia. Kebangkitan Islam juga ditandai oleh meningkatnya kesadaran umat Islam untuk mengamalkan ajaran Islam dalam berbagai segi kehidupan, termasuk kesadaran akan pentingnya bermuamalah dan beraktifitas ekonomi secara Islam.

Kesadaran akan pentingnya bermuamalah dan beraktifitas ekonomi secara Islam tumbuh bersamaan dan sekaligus didorong adanya sosialisasi dan edukasi yang dilakukan oleh MUI dan

---

[148] "ForKAES, Forum Komunikasi Asosiasi Ekonomi Syariah," diakses dari http://ib.eramuslim.com/2013/03/17/forkaes-forum-komunikasi-ekonomi-syariah/ tanggal 27 Juni 2013; dan "Dibentuk Forum Komunikasi dan Advokasi Ekonomi Syariah," diakses dari http://www.hidayatullah.com/read/26331/13/12/2012/dibentuk-forum-komunikasi-dan-advokasi-ekonomi-syariah.html tanggal 20 Juni 2013.

berbagai asosiasi syariah antara lain MES, PKES, HISSI, ASBISINDO, ABSINDO, AAKSI, AASI, FoSSEI, FOZ, IAEI dan IIIS. Gerakan ekonomi syariah yang digagas oleh MUI dan berbagai asosiasi syariah bertujuan membebaskan Indonesia dari pengaruh sistem ekonomi kapitalis-ribawi yang menjajah negeri ini. Oleh para eksponennya gerakan ekonomi syariah diharapkan dapat menginspirasi dan mendorong lahirnya kebangkitan nasional kedua yang akan melahirkan ekonomi berkeadilan, melahirkan Indonesia yang sejahtera, Indonesia yang diridlai oleh Allah, Indonesia sebagai *baldah thayyibah wa rabb ghafur* (negeri yang makmur dan sejahtera di bawah naungan dan ridla Allah SWT).

BAB V

FAKTOR MAJELIS ULAMA INDONESIA

Dalam perspektif teori sistem Talcott Parsons, sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, MUI merupakan salah satu representasi dari sub sistem budaya. Sebagai sub sistem budaya MUI mempunyai fungsi mempertahankan pola, karena kedekatannya dengan lingkungan transendental. Sebagaimana sub sistem budaya berpengaruh terhadap hukum, maka demikian pula halnya MUI, seperti tampak dalam uraian berikut.

A. Sejarah Pembentukan

Majelis Ulama Indonesia (MUI) berdiri pada 17 Rajab 1395 H bertepatan dengan 26 Juli 1975 di Jakarta. Peristiwa itu bersamaan dengan berlangsungnya musyawarah para ulama, cendekiawan dan *zu'ama* dari berbagai wilayah di tanah air. Mereka adalah 26 orang mewakili 26 provinsi di Indonesia (saat itu), 10 orang mewakili ormas Islam di tingkat pusat, yaitu Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Syarikat Islam, Persatuan Tarbiyah Islam (Perti), Al-Wasliyah, Mathla'ul Anwar, GUPPI, PTDI, DMI dan Al-Ittihadiyah, 4 orang ulama dari Dinas Rohani Islam AD, AU, AL dan Polri, serta 13 orang tokoh/cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan. Kesepakatan untuk membentuk MUI itu tertuang dalam "Piagam Berdirinya MUI" yang ditandatangani oleh seluruh peserta musyawarah. Musyawarah itu

sendiri di kemudian hari disebut sebagai Musyawarah Nasional I Majelis Ulama Indonesia.[149]

Berdirinya MUI, sebagaimana dikemukakan oleh Asymuni, dimaksudkan untuk memperkokoh ketahanan nasional dan meningkatkan kerukunan hidup antar umat beragama dalam mensukseskan pembangunan.[150] MUI merupakan penghubung dan penerjemah timbal balik antara pemerintah dan umat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Pedoman Dasar yang disahkan pada 26 Juli 1975 bersamaan dengan hari berdirinya.[151] MUI, sebagaimana dilansir HAMKA, ibarat kue bika yang dimasak dalam periuk belanga. Dari bawah dan atas dinyalakan api. Api dari bawah adalah keluhan-keluhan rakyat, sedangkan api dari atas adalah harapan-harapan pemerintah.

---

[149] "Latar Kesejarahan MUI di Indonesia," diakses dari http://mui-dki.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=106, tanggal 1 Juli 2011.

[150] Asymuni Abdurrahman, "Sekilas Tentang MUI dan Komisi Fatwanya," sebagaimana dikutip Ja'far Baehaqi, "Corak Pemikiran Hukum Islam Prof. K.H. Ali Yafie," Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga, 1999, hlm. 28.

[151] Pada Pasal 3 Pedoman Dasar MUI disebutkan bahwa MUI bertujuan untuk turut serta mewujudkan masyarakat yang aman sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pada Munas II rumusan tujuan pendirian MUI itu diubah menjadi "MUI bertujuan ikut serta mewujudkan masyarakat yang aman, damai, adil dan makmur rohaniah dan jasmaniah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang diridhoi Allah SWT." Kemudian pada Munas III yang berlangsung tanggal 23 Juli 1985 untuk kedua kalinya rumusan tujuan MUI diubah dan disempurnakan lagi, sehingga berbunyi "MUI bertujuan mengamalkan ajaran Islam untuk ikut serta mewujudkan masyarakat yang aman, damai, adil dan makmur rohaniah dan jasmaniah yang diridhoi Allah SWT dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila."

MUI senantiasa dihadapkan pada dua sisi, yaitu aspirasi umat dan kepentingan pemerintah. Bila pendekatan yang dipakai berat sebelah ia akan hangus, baik dari atas atau dari bawah. Artinya, berat kepada pemerintah niscaya putus dari umat dan itu berarti berhenti jadi ulama. Sebaliknya jika berat kepada rakyat akan hilang hubungan dengan pemerintah dan selanjutnya, bukan tidak mungkin, dicap tidak berpartisipasi dalam pembangunan.[152]

Tugas utama MUI adalah membina dan membimbing umat untuk meningkatkan keimanan dan mengamalkan ajaran-ajaran agama Islam, dalam usaha untuk mewujudkan masyarakat yang aman, adil, dan makmur rohaniah dan jasmaniah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Sedangkan peran MUI adalah mengeluarkan fatwa dan nasihat kepada pemerintah dan umat Islam dalam masalah keagamaan dan kemaslahatan bangsa, menjaga kesatuan umat, institusi umat Islam dan perantara yang mengharmonisasikan hubungan antara umat beragama. [153]

Untuk menjalankan tugas dalam rangka mencapai tujuannya MUI membentuk komisi-komisi antara lain (1) Komisi Fatwa, (2) Komisi Ukhuwah Islamiyah, (3) Komisi Dakwah dan Pengembangan Masyarakat, (4) Komisi Pendidikan dan Kaderisasi, (5) Komisi Pemberdayaan Ekonomi Umat, (6) Komisi Informasi dan Komunikasi, (7) Komisi Perempuan, Remaja dan Keluarga, (8) Komisi Hukum dan Perundang-undangan, (9) Komisi Pengkajian

---

[152] "Buya Hamka," *Ummat*, No. 3 Tahun I, 7 Agustus 1995, hlm. 15, kolom 1. Perumpamaan MUI tersebut menggambarkan posisi serba sulit MUI, terutama pada awal-awal berdiri di mana Hamka pernah menjadi pucuk pimpinan hingga setidaknya sampai berakhirnya kekuasaan Orde Baru.

[153] M. Cholil Nafis, *Teori Hukum Ekonomi Syariah* (Jakarta: UI Press, 2011), hlm. 77.

dan Penelitian, (10) Komisi Kerukunan Antar Umat Beragama, (11) Komisi Pembinaan Seni Budaya Islam, dan (12) Komisi Hubungan Luar Negeri dan Kerjasama Internasional.

Tanpa bermaksud menafikan eksistensi komisi-komisi yang lain, Komisi Fatwa MUI merupakan ruh keberadaan MUI. Komisi dengan anggota terbanyak ini ditempati oleh para ulama dan cendekiawaan dalam arti yang sebenarnya. Komisi ini pula yang menelurkan pimpinan tertinggi MUI sejak awal hingga kini. Dengan kata lain, tidak ada Ketua Umum MUI yang tidak pernah menjadi anggota Komisi Fatwa.

Sejak berdiri hingga kini MUI lewat Komisi Fatwa telah mengeluarkan banyak fatwa dalam rangka merespon perkembangan dan dinamika kehidupan berbangsa, bernegara dan beragama. Fatwa-fatwa MUI dikelompokkan dalam lima bidang, yaitu aqidah dan aliran keagamaan, ibadah, sosial dan budaya, serta pangan, obat-obatan dan iptek. Fatwa-fatwa itu telah diterbitkan berkali-kali, terakhir pada 2011 berjudul "Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia" oleh Penerbit Erlangga.

B. Gagasan Perbankan Syariah di Indonesia

Cikal bakal kelahiran perbankan syariah di Indonesia adalah lokakarya Ulama tentang Bunga Bank dan Perbankan di Cisarua Bogor tanggal 19-22 Agustus 1990 yang diselenggarakan oleh MUI[154]. Lokakarya --yang sesungguhnya merupakan satu rangkaian dari berbagai kegiatan untuk mengakhiri atau paling tidak

[154] Bank Mumalat Indonesia, "Laporan Direksi 1992 dalam Rapat Umum Pemegang Saham," 17 Juni 1993 di Puri Indah Hotel Sahid Jaya, hlm. 19.

menemukan titik temu perdebatan panjang mengenai halal tidaknya bunga bank[155]-- tersebut menghasilkan beberapa rekomendasi yang ditujukan kepada MUI, pemerintah dan seluruh umat Islam. Kepada MUI diamanatkan untuk mengambil prakarsa dalam pembentukan komisi perbankan bebas bunga, pembentukan badan pelaksana harian pengembangan sumber daya, perintisan *baitul mal* nasional, dan kerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian dalam rangka penentuan arah kebijakan pengembangan sumber daya umat. Kepada pemerintah lokakarya tersebut merekomendasikan diberikannya keleluasaan dan peluang kepada berbagai pihak untuk mengambil prakarsa mempersiapkan sistem dan produk perbankan bebas bunga dan menghimpun dana wakaf, zakat, infak dan shadaqah. Sedangkan kepada umat Islam diserukan agar mengembangkan sikap dan perilaku hemat dan gemar menabung, menggairahkan pengelolaan zakat, infak dan shadaqah, mengefektifkan dan mengefisiensikan pemanfaatan masjid untuk beribadat dan meningkatkan kualitas hidup umat, mengembangkan kesadaran ukhuwah islamiyah dalam tukar menukar informasi dan peningkatan kerjasama proyek-proyek konkrit amal shalih dalam meningkatkan kualitas hidup manusia dan dakwah *bilhal*.[156]

Pada sisi lain dari keputusan lokakarya tersebut juga dikemukakan bahwa usaha pengembangan perbankan yang dalam sistem operasinya tidak mengenakan bunga lebih ditujukan kepada

---

[155] Zainul Arifin sebagaimana ditulis oleh Muslimin H. Kara, *Bank Syariah., Op. cit.*, hlm. 106.

[156] Zainul Arifin, "Operasional Bank Syari'ah di Indonesia," Makalah disampaikan pada Lokakarya Perbankan Syari'ah bagi Ulama tanggal 26 April 1999 di Gedung Bank Indonesia Jakarta, hlm. 2.

pemanfaatan pengerahan dana pembangunan dari masyarakat yang menganggap bunga bank adalah riba atau meragukan.[157]

Hasil lokakarya Ulama di Cisarua dibahas lebih mendalam pada Musyawarah Nasional IV Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang berlangsung di Hotel Sahid Jaya, Jakarta pada tanggal 22-25 Agustus 1990. Selanjutnya dibentuk Yayasan Dana Dakwah Pembangunan yang akan menjadi induk organisasi bagi bank yang akan didirikan. Yayasan diketuai oleh Ketua Umum MUI, KH. Hasan Basri dan M. Amin Aziz sebagai sekretaris. Sesuai amanat Munas dibentuk Tim Perbankan MUI yang diketuai oleh M. Amin Aziz dengan anggota antara lain M. Syahrul Ralie Siregar, A. Malik dan Zainul Bahar Noor.[158] Tugas awal tim ini adalah menyiapkan buku panduan bank tanpa bunga sebagai dasar operasional bank syariah yang akan didirikan nanti.

Selanjutnya Tim melakukan pendekatan-pendekatan dan konsolidasi dengan pihak terkait, terutama para pengusaha untuk menjadi pemegang saham dalam bank yang akan didirikan. Beberapa pengusaha yang kemudian menjadi pemegang saham dan turut membantu pendanaan bagi pendirian bank syariah antara lain Probosutedjo, Muhammad Hasan, Abdul Latief, Agus Sudwikatmono, E. Koswara, Hutomo Mandala Putra, Roby Johan, dan Abu Rizal Bakrie. Tim juga menyelenggarakan training calon

---

[157] Zainul Arifin, *Loc. cit.*

[158] Untuk membantu kelancaran tugas Tim, terutama untuk mengantisipasi masalah hukum, dibentuk Tim Hukum ICMI yang diketuai Karnaen A. Perwataatmadja. Tim Hukum ICMI ini mempersiapkan perangkat-perangkat hukum yang berkaitan dengan pendirian Bank Muamalat Indonesia. Warkum Sumitro, *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga Terkait (Bamui dan Takaful) di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 73.

staf bank dimaksud melalui *Management Development Program* (MDP) di LPPI tanggal 25 Maret 1991 yang dibuka oleh menteri Muda Keuangan, Nasruddin Sumintapura. [159] Hasil kerja tim tersebut adalah berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1 Nopember 1991.[160]

Pada mulanya nama yang akan dipakai adalah Bank Syariah Indonesia disingkat Basindo. Tetapi karena dikhawatirkan akan mengingatkan orang pada Piagam Jakarta dan sementara kritikan masuk dari sana-sini, maka dari beberapa nama yang sempat muncul akhirnya disepakati Bank Muamalat Indonesia.[161]

C. Dewan Syariah Nasional dan Fatwa Ekonomi Syariah

Peran MUI tidak berakhir dengan berdirinya BMI dan diakomodirnya perbankan Syariah dalam hukum nasional. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil setiap bank syariah harus membentuk Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang bertugas melakukan pengawasan atas produk perbankan dalam menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyrakat agar berjalan sesuai dengan prinsip syariat. Pembentukan DPS dilakukan oleh bank yang bersangkutan berdasarkan hasil konsultasi dengan lembaga yang menjadi wadah

[159] Muslimin H. Kara, Bank Syariah., *Op. cit.*, hlm. 106-107; dan Adrian Sutedi, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 8.

[160] Meskipun BMI telah berdiri pada 1 Nopember 1991, namun baru mulai beroperasi pada 1 Mei 1992, atau kurang lebih satu bulan setelah UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan disahkan.

[161] Dadan Muttaqien, *Op. cit.*, hlm. 100-101.

para ulama Indonesia. Lembaga yang dimaksud adalah MUI. Pasal 5 PP ini merupakan dasar formal regulasi pertama bagi MUI untuk membentuk DPS. Sebelum itu MUI telah menetapkan DPS di Bank Muamalat Indonesia, yaitu K.H. Hasan Basri, Prof. K.H. Ali Yafie, dan Prof. K.H. Ibrahim Hosen.[162]

a. Latar Belakang Berdirinya DSN

Seiring dengan perkembangan lembaga keuangan syariah dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya perbedaan pandangan dalam melihat suatu produk perbankan oleh masing-masing DPS, maka MUI membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN). Pembentukan DSN merupakan langkah efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi/keuangan.[163] Melalui Dewan Syari'ah Nasional (DSN) ini MUI berperan dalam memberikan fatwa hukum yang berkaitan dengan operasional perbankan syari'ah dan bidang ekonomi syariah yang lain.[164]

---

[162] H.M. Ichwan Syam, dkk. (peny.), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, (ttp.: Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, 2010 M/1431 H), hlm. 4-5.

[163] Ichwan Syam, dkk. (eds.), *Direktori Syariah Indonesia/Sharia Directory of Indonesia* (Jakarta: Dewan Syariah Nasional MUI, 2011), hlm. 3; dan *Tanya Jawab.*, Ibid., hlm. 7.

[164] Eksistensi DSN tidak berarti menafikan, tumpang tindih secara fungsional atau menyaingi keberadaan Komisi Fatwa yang telah ada dalam struktur kepengurusan MUI. DSN merupakan kepanjangan tangan MUI yang dikhususkan untuk melaksanakan fungsi MUI dalam bidang ekonomi syariah. Jika fatwa yang dikeluarkan oleh Komisi Fatwa MUI meliputi semua aspek agama Islam, maka fatwa DSN hanya terkait ekonomi syariah. Meskipun demikian, metode penetapan fatwa DSN mengacu pada Pedoman dan Prosedur Penetapan Fatwa MUI Tahun 2000. Ma'ruf Amin, "Pembaharuan Hukum Ekonomi Syariah dalam Pengembangan Produk Keuangan Kontemporer

Pendirian DSN bermula dari Lokakarya Ulama tentang Reksadana syariah yang diselenggarakan MUI pada tanggal 29-30 Juli 1997 di Jakarta yang merekomendasikan perlunya sebuah lembaga yang menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan aktivitas lembaga keuangan syariah (LKS). Dua setengah bulan kemudian, tepatnya pada 14 Oktober 1997 MUI mengadakan rapat Tim Pembentukan DSN.

Karena situasi yang serba tidak menentu bersamaan dengan terjadinya krisis multidimensi yang melanda Indonesia pada 1997-1998, tindak lanjut rapat Tim Pembentukan DSN baru dapat dilakukan setelah berjalan lebih dari satu tahun kemudian dengan diterbitkannya SK Nomor Kep-754/MUI/II/1999 tanggal 10 Pebruari 1999 tentang Pembentukan Dewan Syariah nasional MUI. Acara ta'aruf Dewan Pimpinan MUI dan Pengurus DSN dilakukan di Hotel Indonesia, Jakarta tanggal 15 Pebruari 1999 sekaligus pelantikan oleh Menteri Agama saat itu, Prof. H.A. Malik Fadjar, M.Sc. Rapat Pleno I DSN diselenggarakan di Jakarta pada 1 April 2000 di mana disahkan Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tangga DSN-MUI.[165]

(Transformasi Fikih Muamalat dalam Pengembangan Ekonomi Syariah)," Pidato Ilmiah pada Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah Disampaikan di Hadapan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Maret 2012, hlm. 4. Versi elektroniknya dapat diakses pada http://www.mui.or.id ; Ahmad Hidayat Buang dan M. Cholil Nafis, "Peranan MUI dan Metodologi Istinbat Fatwa dalam Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia," *Jurnal Pengurusan 35(2012)*, hlm. 58; dan Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman Fatwa Produk Halal*, ttp.: Proyek Pembinaan Pangan Halal Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji Departemen Agama Republik Indonesia, 2003), hlm. 13-19.

[165] Ichwan Syam, dkk. (eds.), *Direktori., Ibid.*, hlm. 3; dan *Tanya Jawab., Ibid.*, hlm. 6.

b. Tugas dan Wewenang DSN

DSN-MUI sebagai lembaga yang mempunyai otoritas dalam pembuatan fatwa di bidang ekonomi syariah, sebagaimana termaktub dalam Bab IV Pedoman Dasar, mempunyai tugas sebagai berikut.

1) Menumbuhkembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya.
2) Mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan (lembaga) keuangan (syariah).
3) Mengeluarkan fatwa atas produk dan jasa keuangan syariah.
4) Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan.

Sedangkan wewenang DSN-MUI menurut Bab IV Pedoman Dasar adalah sebagai berikut.

1) Mengeluarkan fatwa yang mengikat Dewan Pengawas Syariah di masing-masing lembaga keuangan syariah dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait.
2) Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan/peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia.
3) Memberikan rekomendasi dan/atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai Dewan Pengawas Syariah pada suatu lembaga keuangan syariah.
4) Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah,

termasuk otoritas moneter/lembaga keuangan dalam dan luar negeri.

5) Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan penyimpangan dari fatwa yang telah dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.
6) Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.

c. Tata Kerja dan Mekanisme Penetapan Fatwa DSN-MUI

Struktur organisasi DSN-MUI terdiri dari Pleno dan Badan Pelaksana Harian (BPH). Pleno terdiri dari para ulama dan paktisi di berbagai bidang, terutama ekonomi dan keuangan, sedangkan BPH terdiri dari para ulama, profesional, perwakilan tetap Bank Indonesia dan perwakilan tetap Kementerian Keuangan. BPH dibagi ke dalam tiga kelompok kerja, yaitu Pokja Perbankan dan Pegadaian, Pokja Asuransi dan Bisnis, dan Pokja Program dan Pasar Modal.[166]

Menurut Kanny Hidaya, semua fatwa DSN-MUI dikeluarkan atas dasar adanya permintaan atau pertanyaan baik dari lembaga keuangan syariah maupun bank Indonesia. Pada periode awal DSN-MUI permintaan fatwa banyak berasal dari PT. Bank Muamalat Indonesia. [167] Prosedur pembahasan fatwa adalah sebagai berikut.

Pertama, BPH menerima usulan produk lembaga keuangan syariah atau permohonan fatwa dari industri dan/atau regulator (Bank Indonesia, Kementerian Keuangan,

---

[166] Ichwan Syam (peny.), *Tanya Jawab*., *Op. cit.*, hlm. 14-15.

[167] Wawancara dengan Kanny Hidaya, Wakil Sekretaris BPH DSN-MUI, tanggal 20 Maret 2013.

Bapepam) melalui surat tertulis. Surat usulan/permohonan dipelajari dan kemudian dilimpahkan/ditugaskan kepada pokja terkait.

Kedua, Pokja terkait melakukan *case hearing* dengan pemohon, melakukan klarifikasi dengan pihak-pihak tertentu, membuat draft formulasi fatwa, melakukan konfirmasi kepada para pihak, dan kemudian memformulasikan masalah serta melaporkannya hasilnya kepada BPH DSN-MUI.

Ketiga, BPH melakukan kajian-kajian dengan langkah-langkah yang lebih detail sebagai berikut: (1) melakukan kajian hukum dengan menganalisis *adillah* (dalil-dalil) dan *aqwal* (pendapat para ulama) yang menjadi dasar hukum, (2) melakukan hearing dengan pihak insdustri atau regulator, (3) membuat draft formulasi solusi, (4) melakukan konfirmasi terhadap regulator untuk dilakukan harmonisasi dengan regulasi yang akan diterbitkan, (5) membuat formulasi solusi/draft fatwa.

Keempat, setelah dianggap memadai, draft fatwa dipresentasikan oleh BPH DSN-MUI dalam rapat pleno untuk disahkan menjadi fatwa. Masukan-masukan dari pleno dijadikan dasar penyempurnaan draft fatwa.[168]

d. Fatwa DSN dan Pembaharuan Hukum Islam

Fatwa merupakan salah satu institusi dalam hukum Islam untuk memberi jawaban dan solusi terhadap problema yang dihadapi oleh umat Islam. Fatwa didefinisikan sebagai menjelaskan

---

[168] Ichwan Syam (peny.)., *Tanya Jawab.*, *Op. cit.*, hlm. 21-22. Bandingkan dengan Khotibul Umam, *Op. cit.*, hlm. 363.

hukum *syar'i* kepada orang yang menanyakannya (*tabyin al-hukm al-syar'iyy li man sa'ala 'anh*).[169] Posisi fatwa di kalangan masyarakat awam laksana dalil di kalangan para mujtahid (*al-fatwa fi haqq al-'am ka al-adillah fi haqq al-mujtahid*). Fatwa DSN secara fungsional memiliki fungsi *tabyin* dan *taujih* sekaligus. *Tabyin* berarti menjelaskan hukum yang bersifat praktis kepada praktisi lembaga keuangan syariah. *Taujih* berarti memberikan petunjuk dan pencerahan kepada masyarakat luas tentang norma hukum ekonomi syariah.[170]

Fatwa DSN mempunyai kedudukan yang unik terkait dengan daya ikatnya. Sebagai fatwa keagamaan yang dikeluarkan oleh institusi yang mempunyai otoritas di bidangnya fatwa DSN hanya mengikat kepada peminta fatwa. Daya ikatnya terhadap orang lain bersifat sukarela atas dorongan keimanan, sama seperti hukum Islam pada umumnya.[171] Namun, pada sisi yang lain, sebagai fatwa yang dikeluarkan sebuah institusi yang telah ditunjuk dan diberikan wewenang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, fatwa DSN mengikat kepada semua orang yang berkepentingan terhadap materi yang difatwakan (pelaku ekonomi syariah), terlepas apakah mereka itu peminta fatwa atau bukan. Terlebih lagi, seperti telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, sebagian besar fatwa-fatwa

[169] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh* (Beirut: Dar al-Fikr al-Arabi, t.t.), hlm. 400-406.

[170] Zainuddin Ali, *Hukum Perbankan Syariah*, cetakan kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 64; dan Aries Mufti, et. Al., *Amanah Bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah* (Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2007), hlm. 221.

[171] Dalam ungkapan yang lain materi muatan fatwa DSN itu menjadi doktrin hukum substantif Islam (fikih). Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer* (Jakarta: RM Books, 2007), hlm. 302-303.

DSN itu telah diserap, diadopsi, atau dimuat ulang dalam Peraturan Bank Indonesia yang notabene salah satu produk perundang-undangan yang sah, maka daya ikatnya bersifat mutlak.[172]

Sejak berdiri hingga sekarang, DSN telah menerbitkan 82 fatwa tentang ekonomi syariah. Sebagian besar fatwa DSN merupakan jawaban atas masalah-masalah perbankan syariah (58 fatwa), asuransi syariah (6 fatwa), pasar modal syariah (10 fatwa), pembiayaan syariah (1 fatwa), pegadaian syariah (3 fatwa), surat berharga syariah (3 fatwa), akuntansi syariah (1 fatwa), dan jasa perjalanan umrah (1 fatwa).[173]

Sebagaimana telah dijelaskan dalam uraian terdahulu fatwa merupakan salah satu bentuk hukum Islam (fiqh) di samping kitab/buku fiqh, putusan pengadilan dan produk peraturan perundang-undangan. Sebagai sama-sama hukum Islam fatwa mempunyai karakteristik yang tidak dipunyai oleh tiga bentuk hukum Islam yang lain. Karakteristik fatwa adalah sifat dinamisnya oleh karena ia muncul selain didasarkan atas *nushus syar'iyyah*

---

[172] Bandingkan Khotibul Umam, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah," *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 368.

[173] Bandingkan HM. Ichwan Syam, *Fatwa Dewan Syariah Nasional Majlis Ulama Indonesia* (Jakarta: DSN-MUI, 2012); dan Muhammad Maksum, "Peran Fatwa DSN Dalam Menjawab Perkembangan Produk Keuangan Syariah," dalam Asrorun Niam Sholeh (ed.), *Fatwa Majlis Ulama Indonesia Dalam Sorotan* (Jakarta: Majelis Ulama Indonesia, 2011), hlm. 566; dan H. M. Atho Mudzhar, "K.H. Ma'ruf Amin: Seorang Ulama yang Cemerlang dalam Ilmu Hukum Ekonomi Syariah dan Motor Penggerak Ekonomi Syariah Indonesia," Pidato Promotor I, disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah kepada K.H. Ma'ruf Amin dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Maret 2012, hlm. 3. Versi elektroniknya dapat diakses pada http://www.mui.or.id .

(teks-teks suci) juga didasarkan atas refleksi dari kondisi sosial yang melingkupinya. Sedemikian besar pengaruh kondisi sosial terhadap lahirnya fatwa, sehingga dikatakan bahwa relevansi sebuah fatwa sangat bergantung pada kondisi sosial yang melingkupinya tersebut. Pertanyaan yang diajukan peminta fatwa (*mustafti*) merupakan refleksi sosial dimaksud. Karena karakteristiknya ini –yakni, sebagai hasil mendialogkan kondisi sosial dengan *nash*– fatwa sangat mungkin berbeda dari materi hukum Islam yang termaktub dalam buku fiqh misalnya.

Fatwa DSN-MUI pun boleh jadi dalam hal-hal tertentu tidak sama dengan kesimpulan hukum yang termaktub dalam buku fiqh terdahulu. Hal itu terjadi karena ditemukannya sesuatu yang baru yang menjadi *'illah* hukum (*legal reason*) yang tidak ditemukan di waktu yang lampau. Perkembangan permasalahan di bidang ekonomi saat ini sangat pesat dan cepat. Fatwa DSN-MUI sebagai hasil ijtihad *jama'i* (kolektif) merupakan jawaban dan respon atas permasalahan perekonomian tersebut. Adanya kemungkinan perbedaan antara fatwa DSN-MUI dari materi yang termaktub dalam buku fiqh tidak mengurangi nilai keabsahan dan validitas fatwa. Sebab, meskipun berbeda, keduanya mempunyai ruh yang sama, yakni mewujudkan tujuan utama syariat (*tahqiq maqashid al-syari'ah*).[174]

Dalam kadar dan tataran tentu fatwa DSN-MUI secara sadar dimaksudkan untuk melakukan pembaharuan hukum Islam di bidang ekonomi. Pembaharuan ini tidak dalam arti menciptakan

[174] Ma'ruf Amin, "Pembaharuan Hukum Ekonomi Syariah.", Op. cit., hlm. 3.

hukum yang sama sekali baru dan tidak terkait dengan pendapat ulama terdahulu. Pembaharuan hukum Islam oleh DSN-MUI lebih ditekankan pada pengujian validitas *'illah* terhadap pendapat ulama terdahulu. Jika *'illah*nya dipandang masih relevan dengan kondisi kekinian maka pendapat ulama tersebut akan dipakai. Sebaliknya jika *'illah*nya dianggap sudah tidak cocok lagi dengan kondisi saat ini maka pendapat tersebut ditinggalkan, tetapi *manhaj istinbath al-hukm* (metode penetapan hukum)-nya tetap dipakai oleh DSN-MUI.[175]

Penetapan fatwa DSN-MUI, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua DSN-MUI,[176] mempergunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan *nash qath'i*, pendekatan *qauli* dan pendekatan *manhaji*. Pendekatan *nash qath'i* dilakukan dengan berpegang kepada *nash* al-Qur'an atau Hadits dalam menetapkan suatu masalah yang sudah terdapat di dalamnya secara jelas. Pendekatan *qauli,* yang diartikan sebagai penetapan fatwa dengan mengikuti pendapat ahli fiqh, dilakukan apabila permasalahan yang ada tidak terdapat dalam *nash* al-Qur'an maupun Hadits, tetapi telah ditemukan jawabannya melalui pendapat ahli fiqh yang terdapat dalam buku-buku fiqh yang diakui validitasnya (*al-kutub al-mu'tabarah*) yang *'illah* hukumnya sesuai dengan yang terjadi saat ini dan hanya terdapat satu pendapat. Pendapat tersebut akan otomatis dipakai jika dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan kesulitan (*ta'assur, ta'adzdzur, shu'ubah al-'amal*). Jika pelaksanaannya menimbulkan kesulitan,

[175] Ma'ruf Amin, Loc. cit.
[176] Ma'ruf Amin, *Ibid.*, hlm. 5.

atau karena *'illah* hukumnya telah berubah, maka dilakukan telaah ulang (*i'adah al-nadhar*) pendapat tersebut.

Pendekatan *manhaji*, yang diartikan sebagai penetapan fatwa dengan mengikuti metode yang dipakai oleh para ahli fiqh terdahulu, dipakai jika jawaban terhadap masalah yang dimintakan fatwa tidak bisa dipenuhi melalui pendekatan *nash qath'i* dan pendekatan *qauli*. Di sini bisa ditempuh metode *al-jam'u wa al-taufiq*, *tarjihi*, *ilhaqi* dan *istinbathi*. Metode *al-jam'u wa al-taufiq* dipergunakan jika jawaban masalah diperselisihkan di kalangan imam madzhab. Melalui metode *al-jam'u wa al-taufiq*, sesuai arti katanya, penetapan fatwa didasarkan pada hasil usaha mencari titik temu diantara pendapat-pendapat yang ada.

Jika melalui metode *al-jam'u wa al-taufiq* tidak berhasil diperoleh jawaban, maka dipakai metode *tarjihi*, yaitu mencari pendapat yang lebih kuat dalilnya dan lebih membawa *mashlahah*. Metode yang dipakai dalam konteks ini adalah *muqaranah al-madzahib* (perbandingan madzhab-madzhab fiqh) dan *muqaranah al-madzahahib fi al-ushul* (perbandingan kaidah-kaidah ushul fiqh antar madzhab fiqh).

Metode *ilhaqi* ditempuh apabila suatu masalah belum pernah dibahas dalam *al-kutub al-mu'tabarah*, namun di sana terdapat padanan dari masalah tersebut. Melalui metode *ilhaqi* masalah tersebut disamakan hukumnya dengan masalah yang menjadi padanannya sebagaimana dibahas dalam *al-kutub al-mu'tabarah*.

Jika melalui metode *ilhaqi* tidak bisa dilakukan, karena tidak terdapat padanan masalah dalam *al-kutub al-mu'tabarah*, maka

penyelesaiannya dilakukan melalui metode *istinbathi*[177] yang secara spesifik dimungkinkan melalui empat metode sebagai berikut, yaitu:

1) metode *qiyasi;*[178]
2) metode *istishlahi;*[179]
3) metode *istihsani;*[180] atau
4) metode *sadd al-dzari'ah*.[181]

---

[177] Metode *istinbathi* diartikan sebagai metode penetapan fatwa melalui upaya penggalian hukum secara sungguh-sungguh dengan cara dan teknik tertentu sebagaimana dulu dilakukan para imam madzhab.

[178] Metode *qiyasi* atau analogi diartikan oleh Khallaf sebagai menyamakan hukum sesuatu masalah yang tidak diatur hukumnya dalam *nash qath'i* dengan hukum sesuatu masalah yang telah diatur karena adanya kesamaan 'illah hukum pada kedua masalah tersebut. Perbedaannya dengan metode *ilhaqi* adalah bila di sana padanan kasus masalah dicari dalam *al-kutub al-mu'tabarah*, maka pada metode *qiyasi* padana kasus dicari dalam *nash qath'i*. Mengutip pendapat Imam Taj al-Din al-Subki, Muslehuddin mengartikan *qiyas* sebagai kesesuaian sesuatu yang diketahui dengan sesuatu yang diketahui dengan cara menalar persamaan satu dengan yang lain mengenai kausa efektif dari hukumnya. Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, cetakan keduabelas, (Kuwait: Dar al-Qalam, 1978/1398, hlm. 52; dan Muhammad Muslehuddin, Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis Studi Perbandingan Sistem Hukum Islam, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 111.

[179] Metode *istishlahi* diartikan sebagai menetapkan hukum sesuatu atas dasar *mashlahah* yang tidak diatur dalam nash dan tidak ada pula dalil *syar'i* yang mengakui maupun yang tidak mengakuinya. Abdul Wahhab Khallaf, *Ibid.*, hlm. 84.

[180] Metode *istihsani* diartikan sebagai menetapkan hukum sesuatu dengan cara memilih hukum didasarkan pada proses analogi yang samar daripada hukum yang didasarkan pada proses analogi yang jelas, atau memilih hukum yang bersifat spesifik dan bersifat pengecualian daripada yang bersifat umum dan menyeluruh, karena dianggap lebih kuat. Abdul Wahhab Khallaf, *Ibid.*, hlm. 79.

[181] Metode *sadd dzari'ah* diartikan sebagai Segala sesuatu yang bisa menyampaikan pada segala yang dilarang yang didalamnya terdapat *mafsadat* atau *madharrat*. Wahbah al-Zuhayli, Al-Wajiz fi Ushul al-Fiqh, cetakan kedua, Damaskus, (Syria: Dar al-Fikr, 1995/1446), hlm. 108.

Penggunaan pendekatan maupun metode-metode dalam penetapan fatwa DSN-MUI dapat diilustrasikan dalam tabel berikut.

Tabel 4
Penggunan Pendekatan dan Metode-Metode
dalam Penetapan Fatwa DSN-MUI

No.	Pendekatan	Metode I	Metode II	Keterangan
1	*Nash Qath'i*			Pilihan/prioritas 1
2	*Qauli*			Pilihan/prioritas 2
3	*Manhaji*	a. *Al-jam'u wa al-taufiq*		Pilihan/prioritas 3
		b. *Tarjihi*		Pilihan/prioritas 4
		c. *Ilhaqi*	1). *Qiyasi*	Pilihan/prioritas 5
		d. *Istinbathi*	2). *Istishlahi*	Pilihan/prioritas 6
			3). *Istihsani*	Pilihan/prioritas 6
			4). *Sadd dzari'ah*	Pilihan/prioritas 6

Pendekatan dan metode yang digunakan DSN-MUI, sebagaimana nampak pada tabel di atas, bersifat berjenjang dari yang tekstual ke yang kontekstual pada sisi yang lain pendekatan dan metode itu mengindikasikan adanya pembaharuan hukum Islam yang dilakukan oleh DSN-MUI.

Di samping pemakaian pendekatan-pendekatan dan metode-metode tersebut, DSN-MUI mengelaborasi dua kaidah yang secara spesifik mendasari banyak fatwanya dan sekaligus menjadi motif

pembaharuan hukum Islam, yaitu kaidah *tafriq al-halal min al-haram* dan kaidah *i'adah al-nadhar*.

Kaidah *tafriq al-halal min al-haram*[182] (pemisahan unsur halal dari yang haram) relevan dikembangkan di bidang ekonomi syariah karena kegiatan ekonomi syariah belum bisa terlepas sepenuhnya dari sistem ekonomi konvensional yang ribawi. Paling tidak, lembaga ekonomi syariah akan berhubungan dengan ekonomi konvensional yang ribawi dari aspek permodalan, pengembangan produk, dan aspek keuntungan yang diperoleh. Kaidah ini dapat dilakukan sepanjang unsur yang haram tidak lebih besar atau dominan dari unsur yang halal. Setelah unsur yang haram dan halal telah dapat diidentifikasi, maka unsur yang haram harus dikeluarkan.

Kaidah ini dibangun atas dasar bahwa keharaman harta atau uang dalam perspektif fiqh bukan karena dzatnya, tetapi karena cara memperolehnya.[183] Oleh karena itu, apabila harta atau uang yang halal tercampur dengan yang haram, sedangkan masing-masing dapat diidentifikasi dan kemudian yang haram dikeluarkan, maka yang tersisa adalah halal hukumnya.

Aplikasi kaidah *tafriq al-halal min al-haram* antara lain dalam kebijakan pembentukan UUS pada lembaga perbankan konvensional. Modal pembentukan UUS berasal dari bank konvensional yang ribawi. Dalam konteks *tafriq al-halal min al-*

[182] Ma'ruf Amin, Op. cit., hlm. 5-6.

[183] H.M. Nadratuzzaman Hosen, dkk., Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah, (Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007), hlm. 30-31. Versi elektroniknya bisa diakses pada www.pkes.org atau www.pkesinteraktif.com

haram, maka unsur-unsur yang halal dan haram dari aset kekayaan bank konvensional diidentifikasi dan selanjutnya unsur yang haram secara hukum Islam dikeluarkan.

Kaidah *i'adah al-nadhar* (telaah ulang),[184] yang dikembangkan sebagai sarana pembaharuan hukum ekonomi syariah, dilakukan dengan cara menguji kembali pendapat ulama terdahulu tentang suatu masalah. Telaah ulang terhadap pendapat ulama terdahulu ini dilakukan karena *'illah* hukumnya telah berubah, tidak aplikatif, tidak memadai dengan kondisi kontemporer, atau dianggap tidak cocok lagi untuk dipedomani karena sulit diimplementasikan. Dalam konteks telaah ulang ini pendapat yang sebelumnya dipedomani (*mu'tamad*) diuji kembali dengan mempertimbangkan pendapat yang dipandang lemah (*marjuh* bahkan *mahjur*), karena adanya *'illah* hukum yang baru dan atau karena lebih membawa kemaslahatan. Dengan pertimbangan itu, pendapat yang semula dianggap lemah kini dijadikan pedoman dalam menetapkan hukum. Hal demikian sejalan kaidah ushul fiqh : *al-hukm yaduru ma'a 'illatih wujudan wa 'adaman*.[185]

Penerapan kaidah *i'adah al-nadhar* merupakan suatu terobosan dalam pengembangan hukum Islam, terutama di bidang ekonomi yang selama ini mengalami kemandekan yang cukup lama di tengah hegemoni hukum bisnis dan hukum dagang konvensional. Pengembangan kaidah ini ke depan merupakan sikap yang lebih hati-hati dan terukur secara ilmiah daripada sikap longgar dalam

---

[184] Ma'ruf Amin, *Op. cit.*, hlm. 7.

[185] Ali Ahmad al-Nadawi, *Mausu'ah al-Qawa'id wa al-Dhawabith al-Fiqhiyyah*, Juz I, (ttp.: Dar Alam al-Ma'rifah, 1999), hlm. 395.

menetapkan hukum dengan berlindung di bawah kaidah : *al-ashl fi al-asyya' al-ibahah hatta yadulla al-dalil 'ala tahrimih* (hukum asal segala sesuatu itu boleh, kecuali telah ada dalil yang mengharamkannya), adanya *mashlahah* atau *hajah* (kebutuhan yang mendesak). Pengembangan kaidah *i'adah al-nadhar* ini merupakan jalan tengah di antara dua pilihan ekstrim, yaitu (1) pemikiran sebagian pakar ekonomi Islam yang terlalu longgar dalam menerapkan prinsip-prinsip hukum ekonomi Islam sehingga terjebak pada *labelling*, dan (2) pemikiran ekonomi Islam yang terlalu ketat dan terikat dalam kaidah-kaidah dan pemikiran fiqh klasik yang sulit diaplikasikan kembali pada era sekarang.

Karakteristik fatwa-fatwa DSN-MUI yang demikian membuatnya mudah diterima oleh Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam LK) untuk kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan. Bahkan sebagian fatwa DSN-MUI diadopsi menjadi bagian dari Undang-Undang, setidaknya UU Nomor 21 tentang Perbankan Syariah dan UU Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Barlinti,[186] setelah melakukan penelitian mendalam, menyimpulkan bahwa peraturan-peraturan tentang perbankan syariah, asuransi syariah, pasar modal syariah dan pembiayaan syariah memberikan kedudukan khusus kepada fatwa DSN-MUI. Kedudukan ini terlihat dari dalam pasal-pasal yang menyebutkan baik secara implisit maupun eksplisit atas fatwa DSN-MUI.

[186] Yeni Salma Barlinti, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia*, (Jakarta : Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), hlm. 556.

Kedudukan fatwa DSN-MUI, lanjut Barlinti, dalam sistem perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat pada empat komponen, yaitu.

- Fatwa DSN-MUI sebagai prinsip syariah yang merupakan pedoman pelaksanaan kegiatan ekonomi syariah yang harus ditaati;
- Fatwa DSN-MUI menjadi pedoman bagi DPS dalam mengawasi kegiatan usaha LKS;
- Isi ketentuan fatwa DSN-MUI diserap ke dalam peraturan perundang-undangan; dan
- Fatwa DSN-MUI menjadi landasan hukum bagi LKS dalam menjalankan produk kegiatan usahanya.

e. Eksistensi DSN-MUI pasca UUPbS

Seperti telah dikemukakan terdahulu pasca disahkannya UUPbS eksistensi DSN-MUI secara normatif terganggu oleh dua hal. Pertama penyebutan MUI sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa dan memberikan rekomendasi terhadap calon DPS yang diajukan oleh bank syariah menggantikan sebutan DSN-MUI yang telah mapan. Kedua, diintroduksinya Komite Perbankan Syariah (KPS) sebagai lembaga yang membantu Bank Indonesia dalam menuangkan fatwa (DSN) MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia agar mempunyai kekuatan mengikat.

Persoalan yang pertama ternyata tidak berimplikasi secara praktis terhadap eksistensi DSN-MUI. Pasca disahkannya UUPbS DSN-MUI tetap diakui sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa dan memberikan rekomendasi kepada calon DPS sebagaimana sebelumnya. Kedua, eksistensi fatwa-fatwa yang

dikeluarkan oleh DSN-MUI baik sebelum maupun sesudah disahkannya UUPbS tetap diakui dan dijadikan acuan sebagai penjabaran prinsip syariah. Persoalan kedua berimplikasi kepada eksistensi fatwa DSN-MUI (atau MUI?) dalam hal kekuatan mengikatnya.[187]

D. Syariah *Compliance* (Kepatuhan terhadap Prinsip Syariah)

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu setiap bank syariah diharuskan memiliki Dewan Pengawas Syari'ah (DPS) dengan tugas antara lain (1) menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank; (2) mengawasi proses pengembangan produk baru bank; (3) meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru bank yang belum ada fatwanya; dan (4) melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank.

Semula DPS dibentuk secara langsung oleh MUI dan kemudian oleh DSN-MUI. Selanjutnya pengangkatan DPS dilakukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), atas rekomendasi DSN-MUI. Sesuai SEBI Nomor 12/13/DPbS tanggal 30 April 2010 perihal Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, mekanisme pengangkatan calon anggota DPS adalah sebagai berikut.[188]

[187] Tentang hal ini telah diuraikan dalam sub bahasan kegiatan usaha bank syariah periode pengembangan.
[188] Sub uraian E angka 1 hlm. 14.

a. Komite Remunerasi dan Nominasi memberikan rekomendasi calon anggota DPS kepada Dewan Komisaris;
b. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Dewan komisaris mengusulkan calon anggota DPS kepada Direksi;
c. Berdasarkan pertimbangan tertentu dengan memperhatikan rekomendasi Dewan Komisaris, rapat Direksi menetapkan calon anggota DPS untuk dimintakan rekomendasi kepada MUI;
d. MUI memberikan atau tidak memberikan rekomendasi calon anggota DPS yang disampaikan oleh Direksi;
e. Bank mengajukan permohonan persetujuan kepada BI atas calon anggota DPS yang telah mendapatkan rekomendasi MUI;
f. BI memberikan persetujuan atau penolakan atas calon anggota DPS dimaksud; dan
g. RUPS mengangkat anggota DPS yang telah mendapat rekomendasi MUI dan persetujuan BI. Jika pengangkatan anggota DPS oleh RUPS dilakukan sebelum adanya persetujuan BI, maka pengangkatan tersebut baru efektif setelah keluarnya persetujuan BI.

Persoalannya adalah bahwa meskipun rekomendasi DSN-MUI diberikan setelah dilakukan uji kelayakan dan kepatutan atas calon yang diajukan oleh bank, dalam praktiknya banyak bank syariah yang mengajukan calon DPS hanya semata atas pertimbangan nama besar dan kewibawaannya, bukan profesionalitasnya. Karena diangkat hanya –atau lebih– didasarkan faktor kewibawaan dan nama besar, maka banyak DPS yang eksistensinya sekedar pajangan. Keberadaan mereka cenderung lebih dimaksudkan untuk sekedar memenuhi persyaratan formal daripada melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana

mestinya.[189] Semestinya jika seorang calon DPS tidak memenuhi syarat kompetensi yang diperlukan, DSN-MUI tidak boleh mengeluarkan rekomendasi kepada yang bersangkutan. Dengan kata lain, efektifitas pengawasan DPS terhadap pemenuhan prinsip syariah bisa dilakukan melalui seleksi yang ketat di DSN-MUI ketika melakukan uji kepatutan dan kelayakan seperti dikemukakan di atas.

Persoalan lain adalah rangkap jabatan anggota DPS yang dimungkinkan sampai maksimal lima lembaga keuangan syariah (LKS). Rangkap jabatan sampai sebanyak ini berpotensi tidak maksimalnya kinerja anggota DPS yang bersangkutan meskipun secara pribadi memenuhi kompetensi yang diperlukan. Apalagi sekarang ini kedudukan DPS semakin kokoh karena diangkat oleh RUPS dan berhak mendapatkan fasilitas kerja di bank yang diawasi. Banyaknya bank yang diawasi tentu akan sulit bagi yang bersangkutan membagi waktu. Belum lagi kebanyakan anggota DPS itu orang-orang penting yang mempunyai banyak kesibukan karena tuntutan profesinya di luar kapasitasnya sebagai anggota DPS. Semestinya rangkap jabatan anggota DPS maksimal pada dua LKS. Alasan masih terbatasnya orang yang memenuhi kompetensi sebagai DPS pada saat ini agaknya tidak relevan lagi.[190]

---

[189] Kebanyakan yang demikian itu terjadi pada BPRS. Wawancara dengan Kanny Hidaya, Luci Irawati dan Wahab secara terpisah, masing-masing tanggal 20 Maret 2013, 19 Maret 2013 dan 3 Agustus 2013. Luci Irawati adalah Manager dan Peneliti Bank Muda Senior Tim Penelitian Perbankan Syariah Departemen Perbankan Syariah, sedangkan Wahab adalah dosen dan praktisi perbankan syariah, DPS BPRS IBI, dan Sekretaris Umum Masyarakat Ekonomi Syariah Jawa Tengah.

[190] Wawancara dengan Kanny Hidaya, 20 Maret 2013 dan Wahab, 3 Agustus 2013.

Untuk memastikan berjalannya pengawasan pemenuhan syariah DPS melaporkan hasil pengawasan yang dilakukan kepada Direksi dan Dewan Komisaris. Selanjutnya hasil pengawasan DPS itu harus disampaikan oleh bank syariah kepada Bank Indonesia paling lambat dua bulan setelah periode semester berakhir.[191] Artinya, laporan hasil pengawasan dilakukan dua kali setahun.

Pola pelaporan sebagaimana dielaborasi SEBI tersebut merupakan langkah mundur. Sebelum itu sesuai SEBI Nomor 8/19/DPbS tanggal 24 Agustus 2006, laporan hasil pengawasan syariah beserta kertas kerja pengawasan disampaikan oleh DPS tidak hanay kepada Direksi dan Komisaris, melainkan juga kepada DSN-MUI dan Bank Indonesia sekaligus. Perubahan status DPS dari lembaga independen menjadi bagian dari struktur organisasi bank syariah tidak boleh membuatnya terlepas dari DSN-MUI terkait dengan bidang tugasnya. Sebab pemenuhan prinsip syariah merupakan ruh dari perbankan syariah dan DSN-MUI mendapatkan mandat untuk menjabarkannya.

Menurut Luci Irawati, selama ini laporan bank syariah dibedakan menjadi dua, yaitu laporan kinerja keuangan dan pemenuhan prinsip kehati-hatian yang dikirim ke Bank Indonesia dan laporan pemenuhan prinsip syariah yang dikirim ke DSN-MUI.[192] Jika laporan hasil pengawasan aspek syariah dikirim juga ke Bank Indonesia dan Bank Indonesia melakukan penilaian terhadapnya bersamaan dengan laporan pemenuhan aspek keuangan dan pemenuhan prinsip kehati-hatian, maka efektifitas

[191] SEBI Nomor 12/13/DPbS tanggal 30 April 2010, hlm. 17.
[192] Wawancara dengan Luci Irawati, 19 Maret 2013.

pengawasan aspek syariah bisa ditingkatkan. Sebab, di mata bank syariah Bank Indonesia lebih ditakuti daripada DSN-MUI karena kewenangan memberikan izin dan mencabutnya. Namun demikian, sebagaimana dikemukakan Kanny Hidaya, bukan berarti DPS dan DSN-MUI tidak mempunyai gigi sama sekali. Kasus ditutupnya Bank IFI adalah contoh pelanggaran prinsip syariah yang dilaporkan oleh DPS dan kemudian ditindaklanjuti oleh DSN-MUI ke Bank Indonesia.[193]

Menutup pembahasan ini penting diketengahkan bahwa perkembangan pengaturan perbankan syariah tidak bisa dilepaskan dari peran Majelis Ulama Indonesia. MUI berperan aktif sebagai penggagas pada awal kemunculannya, memelihara di saat pertumbuhannya, dan mencukupi kebutuhannya hingga mendekati kematangan. Pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI) dan pembentukan DSN-MUI merupakan dua momen yang strategis bagi eksistensi hukum perbankan syariah. Apabila berdirinya BMI menjadikan salah satu alasan dielaborasinya perbankan syariah dalam sistem hukum perbankan, maka pembentukan DSN-MUI yang diikuti oleh lahirnya fatwa-fatwa tentang keuangan dan perbankan syariah merupakan pemantapan dan sekaligus pengembangan hukum perbankan syariah.

Diterimanya fatwa DSN-MUI oleh regulator maupun praktisi perbankan syariah karena karakteristik fatwanya yang responsif terhadap perkembangan dalam dunia perekonomian. Fatwa DSN-MUI merupakan ijtihad kolektif yang melibatkan banyak pihak dengan berbagai bidang keahlian, terutama bidang keahlian hukum

[193] Wawancara dengan Kanny Hidaya, 20 Maret 2013.

Islam dan ekonomi-bisnis. Fatwa DSN-MUI dengan karakteristik metode yang dipakai merupakan pembaharuan hukum ekonomi syariah (Islam).

BAB VI

FAKTOR EKONOMI

Sistem budaya karena kedekatannya dengan dunia transenden kaya akan informasi. Sebagai demikian ia tidak saja mempengaruhi sistem politik dan hukum dengan informasinya sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, melainkan juga mempengaruhi sistem ekonomi. Selanjutnya sistem ekonomi yang mempunyai energi lebih besar dengan fungsi adptasinya mempengaruhi sistem hukum.

Ketika Rezim Orde Baru tampil memerintah, kondisi ekonomi masyarakat sangat memprihatinkan dengan indikator antara lain tingkat inflasi mencapai 732 % tahun 1964-1965 dan 697 % tahun 1965-1966.[194] Dalam rangka menekan dan meredam gejolak yang timbul dalam masyarakat, belajar dari pengalaman masa sebelumnya, Pemerintah Orde Baru menjadikan pembangunan ekonomi sebagai *concern*nya. Memang, sebagaimana dikemukakan Mas'oed, di antara tujuan Pemerintah Orde Baru yang paling penting adalah membangun suatu masyarakat baru yang merasa aman, menikmati arti penting ketertiban, dan mengejar

---

[194] Arif Budiman, *Negara dan Pembangunan*, *Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan* (Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas, 1991), hlm. 47-48; dan J. Panglaykim dan H.W. Arndt, "Survey of Recent Developments," *BIES*, No. 4, 1966, hlm. 3, 19 sebagaimana dikutip Hal Hill, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966 Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1996), hlm. 1-2.

kemajuan dalam suasana kestabilan.[195] Dalam konteks kebijakan pengembangan perbankan syariah, Kara[196] mengidentifikasi tiga hal sebagai faktor ekonomi, yaitu pembangunan ekonomi berbasis potensi dalam negeri, daya tahan perbankan syariah terhadap krisis ekonomi Indonesia dan keberpihakan kepada ekonomi kerakyatan. Terhadap tiga sub faktor ekonomi itu ditambahkan satu sub faktor yang lain, yaitu perkembangan kelembagaan dan kinerja perbankan syariah.

A. Pembangunan Ekonomi Berbasis Potensi dalam Negeri

Semula kebijakan strategis dan pragmatis yang diambil oleh Pemerintah Orde Baru adalah pembangunan ekonomi yang berorientasi luar negeri dengan target masuknya investor asing dan menanamkan sahamnya di Indonesia. Kebijakan itu membawa dampak positif bagi perekonomian Indonesia dengan masuknya investor-investor asing, terutama Jepang dan Eropa. Didukung oleh dengan melonjaknya harga minyak di pasaran internasional (era *booming* minyak dan gas) pada dekade 1973-1982, kebijakan itu berhasil mengatasi kemrosotan ekonomi yang diwarisi dari Pemerintah Orde Lama.[197]

---

[195] Mohtar Mas'oed, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, edisi kedua, cetakan pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 35.

[196] Muslimin H. Kara, *Bank Syariah di Indonesia Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*, cetakan pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 127-153. Beberapa uraian terkait dalam bahasan ini dikutip dari Kara, kecuali yang disebutkan lain.

[197] Anwar Nasution, "Pembangunan dan Demokratisasi Ekonomi Indonesia," dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994), hlm. 63.

Ketika pada awal 1980-an terjadi resesi ekonomi dunia yang diawali dengan kelesuan ekonomi Amerika Serikat sebagai akibat membengkaknya anggaran belanja tahunan, beberapa negara donor terkena dampaknya dan sebagai akibatnya bantuan dana yang dikucurkan kepada negara lain dihentikan. Sebagai salah satu negara penerima bantuan, Indonesia pun merasakan imbasnya. Bantuan luar negeri yang selama ini diterima tidak dapat lagi menjadi sandaran utama. Pada sisi yang lain harga minyak di pasaran internasional mengalami kemrosotan. Padahal devisa dari sektor ini memberikan sumbangan terbesar terhadap pendapatan dalam negeri.

Guna menghadapi kondisi demikian, pemanfaatan potensi dan kekuatan ekonomi berbasis dalam negeri merupakan pilihan yang tepat.[198] Dalam konteks ini kebijakan diarahkan pada upaya menarik dana dari masyarakat melalui lembaga perekonomian guna

---

[198] Mas'oed mengidentifikasi empat jenis kebijakan (baca: kebijakan deregulasi) yang diambil Pemerintah dalam rangka reformasi ekonomi yang direkomendasikan oleh komunitas bisnis internasional, terutama Bank Dunia dan IMF. Kebijakan pemanfaatan potensi dan kekuatan ekonomi berbasis dalam negeri merupakan salah satu kebijakan yang diambil dalam rangka reformasi ekonomi. Dalam bahasa Mas'oed kebijakan ini disebut sebagai kebijakan peningkatan kapasitas produktif ekonomi melalui penggalakan tabungan dan investasi . Tiga kebijakan yang lain dalam rangka reformasi ekonomi adalah (1) program stabilisasi jangka pendek atau kebijakan manajemen permintaan dalam bentuk kebijakan fiskal, moneter, dan nilai tukar mata uang dengan tujuan menurunkan tingkat permintaan agregat; (2) kebijakan struktural demi peningkatan output melalui peningkatan efisiensi dan alokasi sumberdaya dengan cara mengurangi distorsi akibat pengendalian harga, pajak, subsidi dan berbagai hambatan perdagangan, tarif maupun non tarif; dan (3) kebijakan menciptakan lingkungan legal dan institusional yang bisa mendorong agar mekanisme pasar beroperasi efektif. Mohtar Mas'oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, edisi kedua, cetakan pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 140-143.

melaksanakan pembangunan nasional. Lewat kebijakan deregulasi yang disebut Paket Juni 1983 Pemerintah memberikan kewenangan kepada bank-bank nasional dan campuran untuk menentukan sendiri tingkat suku bunga, setelah sebelumnya ditentukan oleh Pemerintah.[199] Dengan kebijakan ini diharapkan perbankan dapat lebih agresif menarik minat masyarakat menginvestasikan dananya pada bank dengan memberikan bunga yang menarik. Semakin tinggi tingkat bunga semakin menarik perhatian calon nasabah untuk menabung, demikian penjelasan secara teoritis.

Belum cukup dengan Paket Juni 1983, lima tahun kemudian Pemerintah mengintrodusir kebijakan baru di bidang keuangan, moneter dan perbankan, yaitu kebijakan Paket 27 Oktober 1988 atau lebih dikenal dengan Pakto 1988. Kebijakan itu bertujuan untuk mengerahkan dana masyarakat, meningkatkan ekspor non migas, meningkatkan kemampuan pelaksanaan kebijakan moneter dan iklim pengembangan pasar modal. Dalam rangka pengerahan dana masyarakat Pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang pembukaan kantor cabang bank,[200] kebijakan pembukaan cabang

---

[199] Dalam UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan tidak disebutkan secara tegas mengenai penetapan tingkat suku bunga. Dalam prakteknya peran Pemerintah sebagai pengawas dan Pembina lembaga perbankan sangat dominan dalam menentukan tingkat suku bunga. Ini terlihat dari ketentuan Pemerintah mengenai tingkat suku bunga yang harus dilaksanakan oleh bank.

[200] Keputusan Menteri Keuangan No. 1062/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi. Keputusan ini dikeluarkan bersamaan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/3/BPPP tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

lembaga keuangan bukan bank (LKBB),[201] kebijakan pendirian bank swasta,[202] kebijakan pendirian usaha bank perkreditan rakyat (BPR),[203] kebijakan penerbitan sertifikat deposito,[204] dan kebijakan perluasan tabungan.[205]

Paket kebijakan liberalisasi perbankan tersebut disambut secara antusias dengan berdirinya bank-bank baru, sehingga dalam kurun waktu yang singkat membuat jumlah bank di Indonesia mengalami perkembangan pesat.[206] Paket kebijakan itu juga direspon oleh para eksponen gerakan ekonomi Islam dengan mendirikan bank syariah. Pada awalnya didirikan bank-bank syariah berskala kecil seperti halnya BPR di berbagai kota.

---

[201] Keputusan Menteri Keuangan No. 1063/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Cabang LKBB.

[202] Keputusan Menteri Keuangan No. 1061/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pendirian Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

[203] Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

[204] Keputusan Menteri Keuangan No. 1065/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Penerbitan Sertifikat Deposito oleh LKBB.

[205] Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/28/UPG tanggal 27 Oktober 1988 perihal Perluasan Penyelenggaraan Tabungan oleh Bank.

[206] Kondisi ini dilihat secara berbeda oleh banyak kalangan. Dari sisi aspek tujuan pengerahan dana liberalisasi perbankan dinilai positif. Namun dari sisi aspek prudential hal demikian membahayakan. Sebagaimana dikemukakan Djiwandono, semenjak itu banyak kelompok industri dan perdagangan mendirikan bank-bank baru dengan motivasi yang tidak murni usaha bank, sehingga berkecenderungan pada kurang diperhatikannya disiplin operasi perbankan. Bank didirikan bukan dengan kesadaran sepebuhnya sebagai lembaga kepercayaan masyarakat yang menjadi perantara keuangan antara pemilik dana dan pengguna dana, tetapi sebagai mesin pencetak dana untuk kepentingan kelompok usahanya. Dalam konteks ini muncul istilah “bank dengan mental pedagang” untuk menggambarkan bank-bank tersebut. J. Soedradjad Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001), hlm. 150.

Selanjutnya digagas pendirian bank umum syariah dengan Bank Muamalat Indonesia (BMI) sebagai *pilot projek*-nya. Berdirinya bank-bank syariah tersebut diakomodir dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) yang sekaligus menjadi pijakan yuridis dan legal bagi operasionalnya.

Sebagai dasar legal untuk pertama kali bagi keberadaan perbankan syariah, UUP dimaksudkan untuk menata struktur kelembagaan perbankan agar lebih lugas dan memiliki ruang gerak yang lebih luas, memperluas jangkauan pelayanan perbankan di segala penjuru tanah air, dan memperkuat landasan hukum yang dibutuhkan. Pengaturan dalam UUP antara lain menempuh langkah memperluas kesempatan untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang perbankan secara sehat dan bertanggung jawab dan pada saat yang bersamaan mencegah terjadinya praktek-praktek yang merugikan kepentingan masyarakat luas.[207]

B. Daya Tahan Perbankan Syariah terhadap Krisis Ekonomi Indonesia

Bermula dari panik keuangan di Thailand pada awal Juli 1997 setelah Bath dilanda serangan spekulan yang mengakibatkan kejatuhan nilai tukarnya, krisis moneter berkembang dan meluas ke berbagai negara di Asia Tenggara lainnya yaitu Philipina, Singapura, Malaysia dan Indonesia.[208] Terjadinya krisis moneter di

---

[207] Penjelasan Umum UUP.

[208] Mahmud Thoha, "Pasang surut Perekonomian," dalam Muhamad Hisyam (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2003), hlm. 254.

Indonesia, sebagaimana dikemukakan Djiwandono,[209] terjadi sebagai kombinasi dari gejolak pasar valuta asing akibat panik keuangan dengan dampak penularan regional dan kelemahan internal dari struktur ekonomi, sosial dan politik. Pada awalnya kelemahan struktural perekonomian nasional baik pada sektor moneter maupun sektor riil, dan kelemahan struktural pada sistem sosial dan politik kurang nampak di permukaan karena kinerja ekonomi yang bagus dalam waktu yang cukup lama.

Kombinasi gejolak eksternal dan kelemahan internal ini mendorong bekerjanya dampak penularan, tidak saja secara geografis melintasi batas negara, tetapi juga antara sektor keuangan dan sektor riil di dalam perekonomian nasional dan kemudian antara sektor ekonomi dengan sektor sosial politik di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, gejolak yang terjadi di pasar valuta asing itu dalam waktu singkat berubah menjadi krisis perbankan, krisis ekonomi dan akhirnya krisis sosial politik.

Perbankan Indonesia, lanjut Djiwandono, mengandung kelemahan struktural ketika terjadi gejolak dalam pasar uang. Kredit macet, kredit bermasalah, lemahnya permodalan, dan rendahnya tingkat *governance* merupakan masalah-masalah yang melekat pada sistem perbankan Indonesia waktu itu, di samping masalah-masalah mikro lain di banyak bank dan kurang memadainya infrastruktur perbankan yang ada mulai dari pengaturan, pengawasan hingga penegakan hukum. Dengan kondisi demikian perbankan Indonesia tidak kuat menahan dampak dari

---

[209] J. Soedrajat Djiwandono, *Op. cit.*, hlm. 21.

gejolak pasar valas serta implikasi dari langkah yang diambil oleh otoritas meneter.[210]

Dampak krisis tersebut dalam kehidupan ekonomi sangat besar, antara lain:[211]

a. Penurunan nilai tukar rupiah yang sangat drastis dari Rp. 2.456 pada Juli 1997 hingga pernah Rp. 16.538 per 1 dollar AS pada Juni 1998. Penurunan ini merupakan depresiasi yang paling tajam dari mata uang negara-negara lain yang menderita krisis.
b. Laju inflasi mencapai 78 persen pada 1998 dan 100 persen pada 1999, padahal pada tahun-tahun sebelumnya selalu di bawah 10 persen.
c. Pertumbuhan ekonomi turun menjadi minus 15 persen pada 1998 setelah pada tahun-tahun sebelumnya rata-rata pertumbuhan mencapai 7 persen.
d. Kenaikan suku bunga dari rata-rata 20 persen menjadi 70 persen per tahun.
e. Membengkaknya hutang luar negeri seiring dengan menguatnya nilai tukar dollar AS terhadap rupiah.
f. Biaya hidup dan biaya produksi melonjak seiring dengan kenaikan harga-harga barang.
g. Tingkat pengangguran meningkat hingga mencapai 20 juta jiwa.

[210] J. Soedrajat Djiwandono, *Op. cit.*, hlm. 48-49.

[211] Sri Mulyani Indrawati, "Prospek Ekonomi Pasca Era Transisi-Reformasi," dalam Faisal Siagian, *Reformasi BUMN dalam Perspektif Krisis Ekonomi Makro*, (Jakarta: Pusat Reformasi dan Pengembangan BUMN, 1999), hlm. 2; J. Soedrajat Djiwandono, *Ibid.*, hlm. 26-27.; dan Bank Muamalat Indonesia, *Laporan Tahunan 1998*, hlm. 1.

h. Tingkat kemiskinan kemiskinan absolut melonjak tajam mencapai lebih dari separuh penduduk Indonesia pada 1999 sebagai akibat merosotnya daya beli.

Krisis juga menyebabkan hancurnya berbagai institusi vital perekonomian seperti perbankan, jalur distribusi, kelangsungan hidup korporat yang merupakan mesin produksi ekonomi, dan terganggunya mekanisme pasar. Perbankan merupakan institusi perekonomian yang paling besar terkena imbas dari krisis ekonomi. Saat berlangsungnya krisis banyak bank, baik milik pemerintah maupun swasta, yang mengalami kekurangan likuiditas dan 60 bank di antaranya dilikuidasi.[212]

Menurut Sabirin,[213] depresiasi rupiah yang kemudian diikuti oleh kenaikan suku bunga sebagai konsekwensi upaya penstabilan harga dan nilai tukar telah memperburuk kinerja debitur, sehingga kredir bermasalah semakin membengkak. Bank-bank terpaksa menaggung marjin bunga bersih (*net interest margin*) negative

---

[212] J. Soedrajat Djiwandono, *Op. cit.*, hlm. 121. Likuidasi atau pencabutan izin usaha bank dilakukan dengan sejumlah kriteria. Pertama, asset yang dimiliki tidak cukup untuk menutup kewajibannya. Kedua, akibat besarnya kredit macet, penghasilan bank tidak bisa menutup biaya-biaya yang dikeluarkan, sehingga menimbulkan kerugian yang dari waktu ke waktu semakin membesar. Ketiga, kemampuan bank untuk menghimpun dana dari masyarakat semakin berkurang, sehingga sumber pendanaan bank tergantung pada pasar uang antar bank yang berjangka pendek dan berbunga tinggi. Keempat, akumulasi kerugian yang semakin besar mengakibatkan modal menjadi negatif. "Lima Sebab Bank Dicabut Izinnya," *Harian Umum Merdeka*, edisi 11 Nopember 1997, hlm. 7.

[213] Syahril Sabirin, "Upaya Pemulihan Ekonomi Melalui Strategi Kebijakan Moneter-Perbankan dan Independensi Bank Indonesia," Makalah disajikan pada *Seminar Pemulihan Ekonomi Era Pemerintahan Baru* yang diselenggarakan oleh KAGAMA Jawa Timur dan Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK) di Suarabaya tanggal 5 Pebruari 2000, hlm. 4.

sebagai akibat peningkatan suku bunga dana lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan suku bunga pinjaman. Tak ayal bank-bank pun merugi dan permodalannya terkikis sehingga hampir semua bank mengalami kekurangan modal. Kondisi demikian mengakibatkan terganggunya fungsi intermediasi, yakni menipisnya sumber dana bagi kegiatan sektor riil, termasuk sektor usaha kecil dan koperasi. Di lain pihak, bank-bank cenderung menanamkan dananya di pasar uang antar bank (PUAB) dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI) daripada sektor riil yang dipandang mengandung risiko kredit lebh tinggi.

Ketika bank-bank konvensional mengalami kolaps pada saat krisis ekonomi, kondisi berbeda terjadi pada Bank Muamalat Indonesia (BMI) sebagai satu-satunya bank umum yang beroperasi dengan sistem non bunga ketika itu. Dari Laporan Tahunan 1998[214] terlihat bahwa BMI tidak mengalami *negative spread*, sebagaimana terjadi pada bank-bank konvensional. Meskipun hal itu tidak berarti bahwa BMI tidak mengalami kesulitan dalam masa krisis, namun setidaknya ia mampu bertahan dan mencapai pertumbuhan yang positif, yakni 18 persen pada 1997 menurun dari tahun sebelumnya yang mencapai rata-rata 40 persen. Salah satu prestasi yang dicapai BMI selama masa krisis adalah kemampuannya mempertahankan rasio kesehatan bank. Pada 1998 BMI mampu mempertahankan CAR (rasio kecukupan modal) pada angka 6,76 persen.

Memang dari keseluruhan kinerja BMI pada 1998 terjadi penurunan tingkat laba bahkan mengalami kerugian. Bila tahun

---

[214] Bank Muamalat Indonesia, *Laporan Tahunan 1998*, hlm. 19-29 sebagaimana dikutip Muslimin H. Kara, *Bank Syariah di Indonesia., op. cit.*, hlm. 139-140.

1997 BMI membukukan pendapatan bersih sebesar Rp. 7,410 miliar, maka tahun 1998 BMI justru mengalami kerugian sebesar Rp. 106,983 miliar. Kinerja demikian masih lebih baik apabila dibandingkan rata-rata perbankan nasional. Misalnya, pendapatan dari marjin dan bagi hasil tetap positif, yakni sebesar Rp. 2,557 miliar. Pendapatan bersih dari pos pembiayaan sebesar 0,55 persen dari total dana yang disalurkan. Pada saat yang sama bank-bank yang beroperasi dengan sistem bunga mengalami kerugian sebesar 13,63 persen.

Menurut Arviyan Arifin,[215] BMI merupakan sedikit dari bank-bank yang tetap bertahan dari krisis tanpa mendapatkan bantuan rekapitulasi. Sejak 1999 BMI melakukan restrukturisasi, menempuh upaya kreatif dan memperkuat modal hingga bertahan sampai sekarang dengan peningkatan asset yang cukup signifikan. Apabila selama 16 tahun pertama (1992 hingga 2008) total asset BMI hanya mencapai Rp. 12 triliun, maka hanya selama 4 tahun (2009-2012) assetnya telah mencapai Rp. 45 triliun atau naik Rp. 33 triliun.

Apa yang terjadi pada BMI, terutama di saat krisi ekonomi 1997-1998 seakan membuka mata banyak pihak bahwa perbankan syariah mempunyai keunggulan daripada perbankan konvensional. Orang mulai melirik bank syariah, dari yang sekedar penasaran oleh rasa ingin tahu, bankir yang hendak menjadikannya sebagai bank alternatif, hingga para pejabat negara selaku pemegang

---

[215] Wawancara oleh Edwina dan Stefanus Arief Setiaji, "Arviyan Arifin: Egaliter dan Persuasif," diakses dari http://www.bisnis-jatim.com/index.php/2013/01/23/arviyan-arifin-egaliter-persuasif/ tanggal 14 Juni 2013.

kekuasaan baik di jajaran eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Hal yang mendasar adalah pengakomodasian perbankan syariah secara lebih baik dalam peraturan perundangan sejak UU Nomor 10 Tahun 1998 (UU Perbankan), UU Nomor 23 Tahun 1999 (UU Bank Indonesia), Peraturan Bank Indonesia (semula Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia), hingga puncaknya UU Nomor 21 Tahun 2008 (UU Perbankan Syariah).

C. Keberpihakan kepada Ekonomi Kerakyatan

Ekonomi kerakyatan, sebagaimana didefinisikan oleh Revrisond Baswir, [216] adalah suatu situasi perekonomian di mana berbagai kegiatan perekonomian diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi semua anggota masyarakat, hasil-hasilnya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat dan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan ekonomi pun berada di bawah pengendalian atau pengawasan anggota-anggota masyarakat. Ekonomi kerakyatan seringkali dibandingkan dengan ekonomi produktif. Menurut Didin S. Damanhuri, [217] ekonomi produktif hanya melibatkan pelaku ekonomi Indonesia yang hanya berjumlah 7 persen dari seluruh penduduk Indonesia. Meskipun jumlahnya kecil, mereka memiliki dan menguasai berbagai perangkat ekonomi yang kuat, yaitu modal yang besar, kemudahan akses ke berbagai institusi keuangan nasional dan internasional, kelembagaan dan fasilitas yang

[216] Revrisond Baswir, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 4.

[217] Didin S. Damanhuri, "Ekonomi Rakyat: Telaah Teoritik," dalam Baihaqi Abd. Majid dan Saifuddin A. Rasyid, *Paradigma Baru Ekonomi Kerakyatan Sistem Syariah (Perjalanan Gagasan dan Gerakan BMT di Indonesia)*, (Jakarta: PINBUK, 2000), hlm. 1.

memadai, dan lingkungan politik, dan strategi nasional maupun internasional yang memihak kepentingan usaha mereka.

Munculnya dikotomi ekonomi produktif dan ekonomi kerakyatan diakibatkan oleh kebijakan ekonomi Pemerintah Orde Baru yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Demi menggenjot pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan, Pemerintah Orde Baru mengabaikan keseimbangan dan pemerataan. Dalam konteks ini lewat kebijakan *trickle down effect* rezim Orba mengasumsikan bahwa kemakmuran ekonomi yang dicapai, meski hanya oleh segelintir pelaku ekonomi, pada akhirnya akan menetes juga kepada yang lain, sehingga pemerataan dengan sendirinya akan terjadi. Oleh karena itu pemerintah memberikan banyak kemudahan kepada pelaku-pelaku ekonomi produktif hingga berkembang dan kemudian membentuk konglomerasi tersendiri. Nyatanya, *trickle down effect* yang diharapkan itu tidak pernah terwujud, bahkan hingga rezim Orba tumbang. Yang terjadi adalah penumpukan asset-asset ekonomi berupa sumber daya produksi pada mereka. Sedangkan sebagian besar kelompok masyarakat hanya memiliki faktor-faktor produksi terbatas, sehingga menghasilkan produktifitas yang terbatas pula dan pada akhirnya kesejahteraan mereka pun rendah.

Ekonomi kerakyatan, sebagaimana dikemukakan Anggito Abimanyu,[218] ditekankan dalam rangka memberdayakan kelompok atau satuan ekonomi yang tertinggal; berskala kecil dan menengah. Ekonomi kerayatan perlu diberdayakan karena, kecuali mencakup

[218] Anggito Abimanyu, *Ekonomi Indonesia Baru: Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2000), hlm. 139.

sebagian besar penduduk Indonesia, juga selama kurun waktu yang panjang sektor ini terkesan diabaikan, termasuk oleh kalangan perbankan. Bank-bank lebih tertarik memberikan kreditnya kepada sektor ekonomi produktif. Mubyarto menangkap situasi ironis ini dan mengemukakan:[219]

> Memang ironis. Di satu pihak usaha-usaha kecil lari ke rentenir dengan membayar bunga tinggi, tetapi di pihak lain orang-orang kaya menyimpan uang mereka di bank dalam bentuk deposito dengan menerima bunga menarik. Para pelepas uang dan deposan menikmati pendapatan bunga tinggi, dan sebaliknya orang miskin harus membayar bunga tinggi kepada orang-orang kaya.

Pemihakan kepada ekonomi kerakyatan pada hakikatnya merupakan strategi pembangunan yang dielaborasi pasca reformasi yang tumbuh dan berakar di dalam negeri guna mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia. Strategi ini tidak lagi bergantung kepada bantuan negara lain yang tentu saja mempunyai implikasi ekonomi, sosial dan politik.

Pembangunan ekonomi kerakyatan, menurut Didin,[220] diarahkan kepada upaya melibatkan rakyat dalam pembangunan ekonomi, upaya peningkatan produktifitas rakyat, meningkatkan daya beli rakyat, membuka lapangan kerja bagi rakyat dan menumbuhkembangkan nilai-nilai ekonomi pada sektor ekonomi yang digeluti rakyat. Beberapa kebijakan pemerintah yang

---

[219] Mubyarto, "Mengapa Bank sulit Memberdayakan Ekonomi Rakyat?" diakses dari http://www.ekonomirakyat.org tanggal 9 Juni 2009.

[220] Didin S. Damanhuri, *Op. cit.*, hlm. 13-14.

mendukung ekonomi kerakyatan,[221] menurut Halwani, dicirikan antara lain.[222]

1) Pembangunan ekonomi yang partisipatif dan menempatkan ekonomi kerakyatan pada posisi yang lebih besar dengan memberikan peluang yang sebesar-besarnya.
2) Penyebaran atau perluasan kepemilikan asset ekonomi ekonomi produktif ke tangan rakyat agar dapat memiliki oleh sebagian besar rakyat Indonesia.
3) Penguatan sumber pembiayaan sehingga terwujud ekonomi kesetaraan dan pengembangan secara total bagi pengusaha kecil, menengah dan koperasi.
4) Menyebarnya kesempatan berusaha kepada ekonomi usaha kecil dan koperasi yang dalam kelanjutan proses produksinya dapat menciptakan inovasi, kreatif, produktif dan penerapan teknologi dari yang paling sederhana sehingga tercipta nilai tambah yang berarti dan berdaya saing kuat.
5) Kemandirian ekonomi yang kokoh, tangguh dan penajaman daya saing serta mengurangi ketergantungan terhadap sumber-sumber dana atau pinjaman dan produk, barang modal atau bahan baku dari luar negeri.
6) Upaya kemitraaan, kebersamaan, kekompakan dan kesetiakawanan antar pelaku ekonomi rakyat untuk penguatan dan penajaman daya saing.

---

[221] Diintroduksinya Kementerian Usaha Kecil dan Menengah (UKM) menggantikan Departemen Koperasi merupakan salah satu kebijakan yang memihak pada ekonomi kerakyatan.

[222] R. Hendra Halwani, "Pemberdayaan Ekonomi Rakyat," dalam Baihaqi Abd. Majid dan Saifuddin A. Rasyid, *Op. cit.*, hlm. 46-47, sebagaimana dikutip Kara. Muslim H. Kara, *Op. cit.*, hlm. 146-147.

7) Kebijakan industri pemerintah lebih menitikberatkan pada pengembangan kekuatan industri rakyat yang saling mempunyai keterkaitan dan ketergatungan dengan industri besar.

Pengembangan ekonomi kerakyatan identik dengan pengembangan ekonomi umat Islam, karena jumlahnya yang mayoritas. Oleh karena perbankan syariah merupakan komponen ekonomi umat Islam, maka pengembangannya juga menjadi keniscayaan dan bagian tak terpisahkan dari pengembangan ekonomi kerakyatan. Meskipun dalam operasionalnya perbankan syariah dapat melayani siapa saja tanpa memandang agama dan kepercayaan, tetapi keberadaannya berangkat dari tuntutan kebutuhan umat Islam yang merasa tidak terlayani oleh perbankan konvensional.

Perhatian dan pemihakan perbankan syariah terhadap pengembangan ekonomi kerakyatan dapat dilihat dari perjalanan dan perkembangannya. Sebagai pionir dan bank syariah pertama, sebagimana tercermin dari beberapa laporan tahunan yang dikutip Kara,[223] sejak awal BMI telah menyalurkan portofolio pembiayaannya bagi usaha kecil di atas 20 persen yang disyaratkan oleh bank Indonesia. Selanjutnya, sebagaimana ditulis Kara,[224] Pada 13 Maret 1995 BMI bekerja sama dengan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) dan MUI juga membentuk Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil (PINBUK) sebagai lembaga pembina swadaya masyarakat (LPSM). Wadah ini bertujuan (i) menumbuh kembangkan sumber daya manusia dan sumber daya

[223] Muslimin H. Kara, *Op. cit.*, hlm. 150-151.
[224] Muslimin H. Kara, *Ibid.*, hlm. 151-152.

ekonomi rakyat kecil, pengusaha kecil-bawah, pengusaha kecil dan menengah serta lembaga-lembaga pendukung pengembangannya; dan (ii) terwujudnya penguasaan dan pengelolaan sumber daya yang adil, merata dan berkelanjutan dalam suasana damai, maju dan pesat.

Tumbuh dan berkembangnya balai usaha mandiri terpadu (*bait al-mal wa al-tamwil*, BMT) di tingkat akar rumput adalah salah satu hasil kerja PINBUK. BMT merupakan salah satu lembaga ekonomi Islam yang memfokuskan diri pada pengembangan ekonomi bagi pelaku ekonomi bawah dan menengah. Dalam perkembangannya, kecuali mengembangkan usaha-usaha produktif dan investasi dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi pengusaha kecil dan menjadi lembaga penerima dan penyalur zakat, infak dan shadaqah, BMT juga melakukan simpan pinjam berdasarkan prinsip syariah.

Dalam perkembangannya terkini pada 2012 secara keseluruhan pun, sebagaimana tercermin dalam perkembangan perbankan syariah,[225] sebesar 61,29 persen dari total pembiayaan bank umum syariah (BUS) dan unit usaha syariah (UUS) atau Rp. 83,09 triliun disalurkan ke sektor UMKM. Sedangkan total pembiayaan dari bank pembiayaan rakyat syariah (BPRS) mencapai 124,80 persen dari dana pihak ketiga sebesar Rp. 2,77 triliun.

Sektor UMKM merupakan sektor yang penting dalam menggerakkan perekonomian nasional. Sumbangan UMKM terhadap *product domestic bruto* (PDB) nasional mencapai 56,5

---

[225] Bank Indonesia, *Outlook Perbankan Syariah Tahun 2013* (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012), hlm. 5.

persen. Keuanggulannya sebagai sektor domistik terletak pada ketergantungannya yang kuat terhadap muatan lokal, baik sumber daya manusia, bahan baku maupun peralatan.

D. Perkembangan Kelembagaan dan Kinerja Perbankan Syariah

Perbankan syariah tidak saja secara sistem lebih tangguh dan tahan terhadap krisis, tetapi juga menunjukkan perkembangan dan kinerja yang baik. Secara kelembagaan dari tahun ke tahun selalu mengalami pertumbuhan, terutama jaringan kantornya. Hingga 2012 industri perbankan syariah telah mempunyai jaringan sebanyak 11 BUS, 24 UUS, dan 155 BPRS, dengan total jaringan kantor mencapai 2.552 buah yang tersebar di hampir seluruh Indonesia.[226] Total asset mencapai Rp. 199,7 triliun (BUS dan UUS = Rp. 195 triliun; BPRS = Rp. 4,7 triliun) atau tumbuh 34 persen dari tahun sebelumnya sebesar Rp. 149 triliun. Pertumbuhan perbankan syariah selama 2007 hingga 2012 menunjukkan akselerasi yang tinggi rata-rata sebesar 39,17 persen pertahun, sementara pertumbuhan perbankan nasional hanya sebesar 16,7 persen pertahun. Oleh karena itu perbankan syariah dijuluki sebagai *the fastest growing industry*. Akselerasi pertumbuhan perbankan syariah yang jauh lebih tinggi dari pertumbuhan perbankan nasional meningkatkan *market share*-nya menjadi 4,61 persen.[227]

[226] Bank Indonesia, *Ibid.*, hlm. 3; dan Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011* (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012), hlm. 4.

[227] Disarikan dari Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2012* (Jakarta: Departemen Perbankan Syariah, 2013), hlm. 1-5; Bank Indonesia, "Pelaksanaan Tugas Departemen Perbankan Syariah," Disampaikan dalam *Lokakarya Guru SMA Bidang Ekonomi dan Training for Trainer Dosen*

Kelembagaan dan kinerja perbankan syariah tampak dalam tabel 5 dan 6 berikut.

Tabel 5
Perkembangan Kelembagaan dan Kinerja Perbankan Syariah
Tahun 2000 s/d 2006

Indikator	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BUS	2	2	2	2	3	3	3
UUS	3	3	6	8	15	19	20
BPRS	79	81	83	84	88	92	105
Jaringan kantor	146	182	229	337	443	550	693
Aset (miliar Rp)	1.790	2.719	4.045	8.152	15.803	21.502	27.618
DPK (miliar Rp)	1.029	1.806	2.918	5.910	12.129	15.933	21.193
PYD (miliar Rp)	1.271	2.050	3.277	5.723	11.821	15.688	21.060

(Sumber: Halim Alamsyah: 2012, 3).

Matakuliah Kebanksentralan, Batam, 27 Pebruari 2013; dan Halim Alamsyah, "Perkembangan dan Prospek Perbankan Syariah Indonesia: Tantantangan dalam Menyongsong MEA 2015," Makalah disampaikan dalam *Ceramah Ilmiah Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI)*, Milad ke-8 IAEI, 13 April 2012, hlm. 3.

Tabel 6

Perkembangan Kelembagaan dan Kinerja Perbankan Syariah

Tahun 2007 s/d 2013

Indikator	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ags. ‘13
BUS	3	5	6	11	11	11	11
UUS	26	27	25	23	24	24	24
BPRS	114	131	138	150	155	158	160
Jaringan kantor	802	1.069	1.258	1.763	2.101	2.663	2.872
Aset (miliar Rp)	37.754	51.249	68.212	100.258	148.987	199.700	228.864
DPK (miliar Rp)	28.730	37.828	53.522	77.640	117.510	150.400	173.562
PYD (miliar Rp)	28.837	39.455	48.473	70.190	105.331	151.100	178.777

(Sumber: diolah dari Halim Alamsyah : 2012, 3; Bank Indonesia: 2012, 1-5; dan Bank Indonesia: 2013, 1-5; Bank Indonesia: 2013, 1-19).

Tabel 5 - 6 di atas menunjukkan bahwa kelembagaan perbankan syariah mengalami perkembangan yang pesat dalam rentang waktu dua belas tahun. Demikian pula dari sisi kinerja dan asset yang dimilikinya.

Menurut Halim,[228] peningkatan kinerja industri perbankan syariah, baik dalam kegiatan penghimpunan dana maupun

[228] Halim Alamsyah, *Ibid.*, hlm. 3-4.

penyaluran dana didorong secara signifikan oleh beberapa faktor sebagai berikut.

a. Pertama, ekspansi jaringan kantor. Kedekatan kantor dan kemudahan akses merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pilihan nasabah dalam membuka rekening di bank syariah.
b. Kedua, gencarnya program edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat mengenai produk dan layanan perbankan syariah. Hal ini berhasil meningkatkan kesadaran dan minat masyarakat.
c. Peningkatan kualitas layanan sejajar dengan layanan perbankan konvensional, antara lain pemanfaatan dan akses teknologi informasi seperti ATM, mobile banking dan internet banking.
d. Pengesahan beberapa produk perundangan yang memberikan kepastian hukum dan meningkatkan aktivitas pasar keuangan syariah, seperti UU PBS, UU SBSN, dan UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Barang dan Jasa.

Pada sisi lain, karakteristik operasional perbankan syariah yang berbeda dengan perbankan konvensional dan peningkatan kinerjanya dari tahun ke tahun membuat Bank Indonesia selaku regulator memberikan perhatian yang serius dan sungguh dalam mendorong perkembangannya. BI meyakini bahwa perbankan syariah akan membawa maslahat bagi peningkatan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Keyakinan ini didasarkan pada tiga alasan berikut.

a. Bank syariah lebih dekat dengan sektor riil. Produk yang ditawarkan, khususnya pembiayaan senantiasa menggunakan underlying transaksi di sektor riil, sehingga dampaknya lebih nyata dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

b. Tidak terdapat produk-produk yang bersifat spekulatif, sehingga mempunyai daya tahan yang kuat dan teruji ketangguhannya dari *direct hit* krisis keuangan global. Hal ini secara makro memberikan daya dukung terhadap terciptanya stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional.
c. Sistem bagi hasil yang menjadi ruh perbankan syariah membawa manfaat yang lebih adil bagi semua pihak, baik pemilik dana selaku deposan, pengusaha selaku debitur maupun bank selaku pengelola dana.

Sebegai penutup sub bahasan ini dapat dimpulkan bahwa dalam perspektif ekonomi perkembangan formulasi hukum perbankan syariah setidaknya dilatari oleh empat hal sebagai berikut, yaitu pembangunan ekonomi berbasis potensi dalam negeri, daya tahan perbankan syariah terhadap krisis ekonomi Indonesia, keberpihakan kepada ekonomi kerakyatan, dan perkembangan kelembagaan dan kinerja perbankan syariah. Berdasarkan periodisasi perkembangan formulasi hukum perbankan syariah, pembangunan ekonomi berbasis potensi dalam negeri merupakan motif kebijakan pengembangan perbankan syariah di awal eksistensinya, baik periode inisiasi maupun periode pembentukan. Tiga hal yang lain merupakan motif pengembangan perbankan syariah pada dua periode selanjutnya, yakni periode pemantapan dan periode pengembangan. Tiga motif tersebut bermula dari krisis ekonomi yang menimpa Indonesia pada akhir dekade 1990-an.

BAB VII

FAKTOR BANK INDONESIA

Dalam perspektif teori sistem Talcott Parsons, sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, Bank Indonesia merupakan salah satu representasi dari sub sistem ekonomi. Sebagai sub sistem ekonomi Bank Indonesia mempunyai fungsi adaptasi, karena kedekatannya dengan lingkungan fisik-organis. Sebagaimana hukum dipengaruhi oleh politik dan budaya, maka hukum juga dipengaruhi oleh ekonomi yang salah satunya melalui institusi Bank Indonesia. Bahkan seperti halnya ekonomi instutusi ini mempunyai energi yang paling besar sebagaimana tampak dalam uraian berikut.

Perkembangan hukum perbankan Syariah hingga menjadi suatu entitas tersendiri yang berdiri kokoh seperti sekarang, sebagaimana telah dikemukakan para paragraf sebelumnya, tidak lepas dari peran Bank Indonesia. Sejak disahkannya UUP 1998 pada 10 Nopember 1998 dan kemudian menyusul disahkan UUBI 1999 pada 17 Mei 1999, Bank Indonesia menggantikan peran Pemerintah sebagai regulator perbankan yang di dalamnya tercakup wewenang memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank.[229] Regulasi perbankan, termasuk perbankan Syariah, pun kemudian berubah bentuknya. Bila semula regulasi perbankan terdiri dari UU, Perpu, PP, Keputusan Presiden

[229] Pasal 27 UUBI 1999.

dan Peraturan Menteri Keuangan, maka kini terdiri dari UU, Perpu dan Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Dalam operasional perbankan yang terkait dengan kelembagaan, kegiatan usaha, masalah likuiditas dan instrumen moneter, prinsip kehati-hatian, dan hal-hal pendukung lainnya, regulasi dalam bentuk PBI adalah yang paling dominan.[230]

Peraturan BI meskipun tidak tercantum secara eksplisit dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP),[231] namun ia adalah peraturan perundang-undangan karena dibentuk oleh lembaga negara independen yang diberi kewenangan regulasi berdasarkan undang-undang.[232] PBI merupakan *delegated legislations* yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Disebut *delegated*

---

[230] Gemala Dewi, *Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-3, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 178-179.

[231] UU ini telah digantikan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP). Menurut Pasal 7 UUPPP yang baru, jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, UU/Peraturan Pemerintah pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain delapan jenis peraturan perundang-undangan tersebut, Pasal 8 UUPPP baru mengintrodusir beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat

[232] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, cetakan pertama (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 21, 106, dan 275.

legislations karena kewenangan untuk membentuknya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang induk (UUP, UUPbS, UUBI) oleh pembentuk undang-undang. Sebagai lembaga eksekutif, BI tidak berwenang untuk menetapkan peraturan jika tidak mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang.[233] Oleh karena itu, sebagai peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang yang *notabene* produk lembaga eksekutif (*executive acts*), PBI perlu diawasi, baik proses pembentukannya maupun pelaksanaannya dalam praktik. Pengawasan ini penting agar tidak menimbulkan ketidakadilan ataupun menimbulkan ketidakharmonisan antar norma hukum yang pada gilirannya dapat pula menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum.[234]

Sesuai dengan tujuan dibentuknya Bank Indonesia, yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah,[235] maka tugas Bank Indonesia adalah menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi bank.[236] UUBI memberikan banyak kewenangan kepada Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas-tugasnya yang harus dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.[237] Dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi Bank

[233] *Ibid*. hlm. 275-276.
[234] I*bid*., hlm. 278-279.
[235] Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI baru).
[236] Pasal 8 UUBI.
[237] Pasal-pasal 10 ayat (3), 11 ayat (3), 14 ayat (5), 15 ayat (2); dan 17 ayat (2), 18 ayat (3), 23 ayat (5), 25 ayat (2), dan 30 ayat (2) UUBI.

Indonesia ini pula, UUBI mengamanatkan Bank Indonesia untuk mengakomodasi prinsip-prinsip syariah.[238]

A. Pengembangan Perbankan Syariah

Pada 2003 dalam rangka perbaikan infrastruktur perbankan untuk pertama kalinya Bank Indonesia merilis rencana pengembangan perbankan syariah yang antara lain memuat visi, misi, sasaran dan strategi.[239] Visi pengembangan perbankan syariah adalah terwujudnya sistem perbankan syariah yang kompetitif, efisien dan memenuhi prinsip kehati-hatian yang mampu mendukung sektor riil secara nyata melalui kegiatan pembiayaan berbasis bagi hasil dan transaksi riil dalam kerangka keadilan, tolong menolong dan menuju kebaikan guna mencapai kemaslahatan (kesejahteraan) masyarakat.[240] Sedangkan misi pengembangan perbankan syariah adalah mewujudkan iklim yang kondusif untuk pengembangan perbankan syariah yang *istiqomah* (konsisten) terhadap prinsip-prinsip syariah dan mampu berperan dalam sektor riil.[241]

---

[238] Penjelasan umum UUBI.

[239] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2003*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2003), hlm.12-13.

[240] Visi ini di kemudian waktu disempurnakan menjadi "Terwujudnya sistem perbankan syariah yang sehat, kuat dan istiqamah terhadap prinsip syariah dalam kerangka keadilan, kemaslahatan dan keseimbangan, guna mencapai masyarakat yang sejahtera secara material dan spiritual (falah)." Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*, (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012), hlm. iii.

[241] Misi ini pun kemudian disempurnakan sehingga menjadi "Mewujudkan iklim yang kondusif untuk pengembangan perbankan syariah yang kompetitif, efisien dan memenuhi prinsip syariah dan prinsip kehati-hatian, yang mampu mendukung sektor riil melalui kegiatan berbasis bagi hasil dan transaksi

Misi demikian meliputi empat hal sebagai berikut.

a. Melakukan kajian dan penelitian tentang kondisi, potensi serta kebutuhan perbankan syariah secara berkesinambungan;
b. Mempersiapkan konsep dan melaksanakan pengaturan dan pengawasan berbasis risiko guna menjamin kesinambungan operasi perbankan syariah yang sesuai dengan karakteristiknya;
c. Mempersiapkan infrastruktur perbankan syariah guna meningkatkan efisiensi operasional;
d. Mendesain kerangka *entry* and *exit* perbankan syariah yang dapat mendukung stabilitas sistem perbankan.

Sementara itu sasaran pengembangan perbankan syariah sampai tahun 2011 adalah (1) terpenuhinya prinsip syariah dalam operasional perbankan, (2) diterapkannya prinsip kehati-hatian dalam operasional perbankan syariah, (3) terciptanya sistem perbankan syariah yang kompetitif dan efisien, dan (4) terciptanya stabilitas sistemik perbankan syariah serta terealisasinya kemanfaatan bagi masyarakat luas. Selanjutnya untuk mewujudkan keempat sasaran tersebut Bank Indonesia mencanangkan inisiatif strategis yang pelaksanaannya difokuskan kepada empat area pengembangan, yaitu kepatuhan kepada prinsip syariah, ketentuan kehati-hatian, efisiensi operasi dan daya saing, dan kestabilan sistem dan kemanfaatan bagi perekonomian.

---

riil dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional."Bank Indonesia, *Loc. cit*.

Sebagai tindak lanjut rencana pengembangan tersebut, selama 2003 Bank Indonesia telah melakukan setidaknya tiga hal,[242] yaitu (1) penyempurnaan ketentuan yang difokuskan pada aspek transparansi dan kehati-hatian, (2) pemantapan sistem pengawasan dengan melakukan penyempurnaan organisasi dari semula Biro Perbankan Syariah menjadi Direktorat Perbankan Syariah (DPbS) pada satu sisi dan penyusunan pedoman pengawasan bank syariah di sisi lain, dan (3) edukasi publik dan kerjasama internasional.

Pelaksanaan inisiatif strategis yang tertuang dalam cetak biru perbankan syariah dilakukan dalam tiga tahapan yang masing-masing mempunyai sasaran masing-masing. Tahap pertama (2002-2004) bertujuan meletakkan pondasi pertumbuhan, tahap kedua (2005-2008) bertujuan memperkuat struktur industri perbankan syariah, dan tahap ketiga (2009-2011) bertujuan memenuhi standar keuangan dan mutu pelayanan internasional.[243]

Pada tahun 2005 tahap pengembangan perbankan syariah memasuki tahap kedua. Pada tahap ini pengembangan dilakukan dengan upaya melengkapi dan memperkuat infrastruktur pendukung, meningkatkan kompetensi, skill dan professional lembaga dan pelaku perbankan syariah serta meningkatkan fungsi intermediasi, efisiensi dan daya saing industri perbankan syariah.[244]

Pelaksanaan inisiatif strategis dalam aspek kepatuhan pada prinsip syariah mencakup upaya-upaya meningkatkan pemahaman

---

[242] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*,2004 (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2004), hlm. 23-24.

[243] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2005*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2005), hlm. 40.

[244] Bank Indonesia, *Ibid.*, hlm. 40-42.

konsep keuangan syariah, mendorong dan memfasilitasi penyusunan norma-norma keuangan syariah dan mengkaji mekanisme serta sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi. Langkah yang diambil antara lain melanjutkan penyusunan standarisasi akad, optimalisasi fungsi Badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) dan Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), pembuatan multimedia interaktif profil industri perbankan syariah, program sosialisasi dalam berbagai bentuk seperti seminar, lokakarya, pelatihan-pelatihan dasar perbankan syariah, dan sosialisasi melalui media elektronik.

Dalam aspek ketentuan kehati-hatian dilakukan penyempurnaan ketentuan kehati-hatian sesuai dengan karakteristik operasional bank syariah. Dalam aspek efisiensi operasional dan daya saing dilakukan penyusunan SOP produk BPRS, bantuan teknis untuk penyelenggaraan pelatihan akuntansi syariah bagi pegawai keuangan BPRS se-Indonesia, penyusunan kurikulum dan modul program sertifikasi pengurus BPRS (komisaris, direksi, DPS), bantuan teknis untuk penyelenggaraan pelatihan produk *murabahah* bagi pegawai keuangan BPRS di wilayah Indonesia Barat.

Sedangkan dalam aspek kestabilan sistem dan kemanfaatan bagi perekonomian dilaksanakan pelatihan lanjutan pengawasan bank syariah bagi pengurus bank syariah di Kantor Bank Indonesia dan persiapan untuk penyelenggaraan *International Conference* dengan tema “Islamic Economic and Finance.”

Cetak biru pengembangan perbankan syariah tersebut tidak berjalan dengan baik, terutama apabila dilihat dari segi total aset. Hingga akhir 2005 yang merupakan tahun pertama tahap kedua

pengembangan, total aset perbankan syariah baru mencapai Rp20,9 triliun atau 1,42% terhadap total asset perbankan nasional. Hal itu antara lain dipengaruhi oleh perkembangan kelembagaan perbankan syariah yang lambat. Kelembagaan perbankan syariah pada saat itu terdiri dari 3 BUS, 19 UUS (dengan jumlah kantor BUS dan UUS sebanyak 504 buah), dan 92 BPRS.[245]

Atas dasar itu dan juga dalam rangka sinkronisasi kebijakan pengembangan perbankan syariah dengan rencana strategis Bank Indonesia di bidang perbankan dan keuangan, cetak biru pengembangan perbankan syariah direvisi. Pada 2006, ketika pengembangan perbankan syariah memasuki tahun kedua tahap kedua implementasi, fokus kebijakan dalam sasaran strategis pengembangan perbankan syariah dilakukan penajaman dengan menambah fokus menjadi enam, yaitu kepatuhan kepada prinsip syariah, ketentuan kehati-hatian, efisiensi operasi dan daya saing, kestabilan sistem dan kemanfaatan bagi perekonomian, peningkatan kompetensi profesionalis sumber daya insani, dan optimalisasi fungsi sosial bank syariah dalam memfasilitasi sektor *voluntary*/sosial dengan program pemberdayaan ekonomi rakyat. Penambahan fokus kebijakan itu diambil setelah dilakukan sinkronisasi kebijakan pengembangan perbankan syariah dalam cetak biru (2002) dengan rencana strategis Bank Indonesia dalam

[245] Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2005*, (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2006), hlm. 20.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia (ASKI).[246]

Merespon perkembangan perbankan syariah yang mengalami pertumbuhan yang cenderung meningkat pasca disahkannya UUPbS dan UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang Amandemen UU Pajak Pertambahan Nilai,[247] pada 2010 cetak biru pengembangan perbankan syariah disempurnakan.[248] Kecuali itu Bank Indonesia juga melakukan sinkronisasi dengan rencana strategis pengembangan insdustri perbankan dan keuangan, yaitu API dan ASKI. Berdasarkan hal tersebut, kebijakan pengembangan perbankan syariah ditujukan pada beberapa fokus utama sebagai berikut.

a. *Expansive and prudent*, yakni mempersiapkan ketentuan kondusif yang mendukung pertumbuhan dengan memperhatikan prinsip syariah dan kehati-hatian serta didukung oleh sistem pengawasan yang efektif;
b. *Innovative, educative and comprehensive*, yakni memberikan jasa pelayanan keuangan kepada seluruh lapisan masyarakat melalui pengembangan produk dengan dukungan edukasi publik yang memadai;

[246] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2006*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2006), hlm. 49-50.

[247] UU ini menegaskan *tax neutrality* perelakuan perpajakan bagi pembiayaan bank syariah berbasis jual-beli.

[248] Bank *Indonesia, Booklet Perbankan Indonesia 2010*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2010), hlm. 32-33.

c. *Internationally qualified and domestic oriented*, yakni mengarahkan kepada penguasaan pasar domestik dengan kualitas operasional internasional;

d. *Selected open*, yakni mendukung pembangunan ekonomi nasional dengan mengundang investor internasional di samping investor domestik dengan memperhatikan prinsip keadilan dan kesetaraan;

e. *Human capital investment*, yakni mendukung pembangunan sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas, kompetensi dan akhlak yang baik.

Sasaran umum pengembangan perbankan syariah ditetapkan sebagai berikut: mewujudkan perbankan syariah yang efisien, memberikan *shariah service excellent*, dan berkontribusi bagi perekonomian nasional. Ada tujuh fokus utama pengembangan perbankan syariah guna mencapai sasaran umum tersebut, yaitu sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas tinggi, regulasi dan supervisi yang efektif, infrastruktur yang mendukung, struktur industri perbankan syariah yang kokoh dan efektif, aliansi strategis dengan sektor riil dan lembaga keuangan syariah lainnya, pemberdayaan nasabah dan edukasi masyarakat, dan kepatuhan pada prinsip syariah yang tinggi.[249]

---

[249] Bank Indonesia, *Ibid.*, hlm. 33-35. Selanjutnya tujuh fokus itu menjadi pilar dalam cetak biru perbankan syariah dengan sedikit perubahan redaksi, yaitu (i) SDI berkualitas tinggi, (ii) regulasi dan supervisi yang efektif, (iii) infrastruktur yang mendukung, (iv) struktur perbankan yang efektif, (v) aliansi strategis yang sinergis, (vi) pemberdayaan nasabah yang efektif, dan (vii) pengembangan produk dan pasar. Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*, (Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012), hlm. 14; dan Bank *Indonesia*, *Booklet Perbankan Indonesia 2012*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2012), hlm. 28.

B. Pengaturan Perbankan Syariah

Pengaturan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai: (1) lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, (2) pelaksana kebijakan moneter, dan (3) lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan. Hal itu dimaksudkan agar tercipta perbankan yang sehat, sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.[250]

Untuk mencapai tujuan tersebut pendekatan yang dilakukan adalah menerapkan (1) kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (deregulasi), (2) kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*), dan (3) pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.[251]

Kewenangan Bank Indonesia dalam melaksanakan pengaturan dan pengawasan bank meliputi empat hal pokok sebagai berikut.[252]

1) Kewenangan memberikan izin (*right to licence*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tatacara perizinan dan pendirian bank. Pemberian

[250] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2002), hlm. 14.
[251] Bank Indonesia, *Loc. cit.*
[252] Bank Indonesia, *Ibid.*, hlm. 14-16.

izin mencakup juga pencabutan izin usaha, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

2) Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yakni kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan yang sehat yang mampu memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat.

3) Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yakni kewenangan untuk mengawasi bank, baik secara langsung (*on-site supervision*) maupun tidak langsung (*off-site supervision*).

4) Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yakni kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank yang tidak atau kurang memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

Penerbitan Peraturan Bank Indonesia (PBI), terutama yang terkait dengan pelaksanaan prinsip syariah tidak hanya bergantung pada fatwa DSN-MUI, melainkan juga ditentukan oleh tingkat risiko dan pemenuhan prinsip kehati-hatian.[253] Meski demikian, dalam penyusunan PBI yang demikian Bank Indonesia selalu melibatkan anggota DSN-MUI. Bahkan pada saat awal-awal

[253] Wawancara oleh Khotibul Umam dengan Bambang Himawan, Tim Pengaturan Perbankan Syariah pada Direktorat Perbankan Syariah. Khotibul Umam, "Legislasi., Op. cit., hlm. 367.

penerbitan PBI pelibatan anggota DSN-MUI sangat intensif.[254] Dalam konteks ini ada komunikasi yang baik dan intens antara Bank Indonesia, dalam hal ini Direktorat Perbankan Syariah dan DSN-MUI.

Dalam praktiknya, sebagaimana dikemukakan Luci, pada kondisi-kondisi tertentu karena tuntutan yang sangat mendesak banyak PBI yang dikeluarkan dengan motif pemenuhan peraturan semata dan agak mengabaikan substansi.[255] Pengakuan Luci merupakan jawaban terhadap beberapa kasus ketidaksinkronan yang terjadi dalam beberapa PBI, terutama yang terkait dalam satu persoalan yang sama atau beberapa persoalan yang sejenis.[256] Bahkan dalam kasus tertentu terkesan adanya *copy paste* materi pengaturan suatu PBI dari yang lain.[257]

Pasca disahkan UUPbS, dengan dielaborasinya Komite Perbankan Syariah (KPS) transformasi fatwa DSN-MUI menjadi PBI tidak bisa langsung dilakukan, tetapi dibahas dan digodok dulu oleh KPS. KPS ini membantu Bank Indonesia dalam menafsirkan fatwa DSN-MUI dan memberikan masukan dalam rangka implementasinya ke dalam PBI.

---

[254] Wawancara dengan Kanny Hidaya, Wakil Sekretaris Sekretaris BPH DSN-MUI, 20 Maret 2013.

[255] Wawancara dengan Luci Irawati, Manager dan Peneliti Bank Muda Senior Tim Penelitian Perbankan Syariah Departemen Perbankan Syariah, 19 Maret 2013.

[256] Contoh dalam hal ini adalah pengaturan tugas DPS pada BUS, UUS dan BPRS sebagaimana telah dikemukakan dalam pembahasan tentang DPS dalam sub bahasan kelembagaan periode pengembangan.

[257] Contoh kasus dalam hal ini adalah tentang definisi prinsip syariah yang satu waktu dikaitkan dengan DSN-MUI, satu waktu lagi dikaitkan dengan MUI dan dalam waktu lainnya dirujuk ke UUPbS, sebagaimana telah diuraikan dalam sub bahasan kelembagaan periode pengembangan.

Sebelum dibentuk Komite Perbankan Syariah (KPS) Bank Indonesia sudah membentuk Komite Ahli Pengembangan Perbankan Syariah pada April 2008. Komite ini dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 10/26/KEP.GBI/2008 tanggal 9 April 2008. Komite ini hampir tidak ada bedanya dengan KPS selain dari segi keanggotaan. Sebagaimana dikemukakan Ramzi A. Zuhdi, mantan Direktur Direktorat Perbankan Syariah, Komite Pengembangan beranggotakan sebelas orang yang terdiri dari dua orang wakil Bank Indonesia dan selebihnya dari unsur masyarakat.[258] Sedangkan KPS beranggotakan maksimal sebelas orang termasuk dua diantaranya dari Bank Indonesia, yaitu Direktur Direktorat Perbankan Syariah sebagai ketua merangkap dan Direktur Direktorat Pengelolaan Moneter sebagai anggota.[259] Anggota KPS yang lain berasal dari Kementerian Agama dan unsur masyarakat lainnya yang berasal dari Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, DSN-MUI, PBNU, PP Muhammadiyah, IAI, IAEI, serta pelaku pasar.[260]

Selama tahun 2011, Bank Indonesia telah menyelenggarakan pertemuan KPS sebanyak 6 kali guna membahas materi-materi berikut: (1) Rancangan Undang-undang Keuangan Haji, (2) gadai emas syariah, (3) prinsip dan mekanisme jual beli komoditi syariah,

---

[258] "Komite Perbankan Syariah Agar Fatwa MUI Bisa Diimplementasikan," diakses dari http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20564/agar-fatwa-mui-bisa-diimplementasikan tanggal 1 April 2013.

[259] Pasal 8 dan 9 PBI Nomor 10/32/PBI/2008.

[260] Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*., *Op. cit.*, hlm. 46.

(4) pembahasan Fatwa DSN No. 79 Tahun 2011 tentang Qardh, (5) pengakuan pendapatan (*return recognition*) dari murabahah, (6) pengelolaan likuiditas berdasarkan prinsip syariah (*Islamic Liquidity Management*), (7) insentif pajak bagi perbankan syariah, (8) dana penyelenggaraan haji, (9) penggunaan tingkat bunga efektif untuk pengakuan laba murabahah di perbankan syariah, dan (10) murabahah emas dan tindak lanjut Fatwa DSN No. No. 19 dan No. 79.[261]

C. Kerjasama Internasional dan Domestik

Bank Indonesia terus berupaya memperluas dan meningkatkan kerjasama dengan lembaga-lembaga domestik untuk mendukung pengembangan industri perbankan syariah nasional. Secara prinsip, kerjasama dilakukan untuk kepentingan dan pengembangan perbankan syariah. Beberapa lembaga yang diajak bekerjasama yaitu: instansi pemerintah, lembaga pendidikan, asosiasi industri dan profesi, lembaga yang memiliki peran khusus di bidang perbankan syariah dan lembaga atau institusi yang memiliki perhatian dalam pengembangan perbankan syariah nasional. Sampai akhir tahun 2011 terdapat lebih dari 10 organisasi, lembaga atau asosiasi yang memiliki keterkaitan langsung dengan keuangan dan perbankan syariah.

Di samping lembaga-lembaga yang terkait langsung dengan perbankan syariah tersebut, banyak lembaga terkait lain yang menjadi mitra penting dalam pengembangan perbankan dan keuangan syariah secara umum, yang mencakup lembaga

[261] Bank Indonesia, *Loc. cit.*

pemerintah seperti Badan Pengawasan Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, Lembaga Penjamin Simpanan, Badan Amil Zakat, Badan Wakaf Indonesia, dan sejumlah Kementerian terkait yang memiliki program pengembangan pembiayaan pola syariah seperti Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian. [262]

Tabel 7

Lembaga/Organisasi yang Terkait dengan Perbankan Syariah

Nama Lembaga/Organisasi	Fungsi Pokok Kelembagaan/Organisasi
A. Lembaga Khusus terkait Keuangan dan Perbankan Syariah	
1. Dewan Syariah Nasional-MUI	Otoritas fatwa produk/jasa keuangan syariah
2. Badan Arbitrase Syariah nasional	Badan penyelesaian perselisihan hukum di luar peradilan
3. Dewan Standar Akuntansi Keuangan Syariah (IAI)	Penetapan standar akuntansi keuangan syariah
4. Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah	Forum koordinasi untuk edukasi dan promosi ekonomi dan keuangan syariah nasional.
B. Asosiasi Industri	
1. Asosiasi Bank Syariah Indonesia (ASBISINDO)	Asosiasi industri perbankan syariah

[262] Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*., *Op. cit.*, hlm. 42-43.

2. Kompartemen perbankan Syariah	Sub organisasi perbanas yang menangani isu-isu perbankan syariah
C. Asosiasi Profesi	
1. Masyarakat Ekonomi Syariah (MES)	Komunitas pegiat ekonomi syariah tingkat nasional
2. Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI)	Asosiasi akademisi dan ahli di bidang ekonomi syariah
3. Forum Silaturahmi Studi Ekonomi Islam (FoSSI)	Komunitas kelompok-kelompok studi mahasiswa bidang ekonomi syariah
4. Asosiasi Akuntansi & Keuangan Syariah Indonesia (AKSI)	Kelompok akuntan dan ahli keuangan syariah
5. Asosiasi Wartawan Ekonomi Syariah	Perhimpunan wartawan bidang ekonomi syariah
D. Lembaga Terkait Lainnya	
1. International Center for development of Islamic Finance (ICDIF) LPPI	Lembaga pengembangan program training/pendidikan keuangan dan perbankan syariah
2. Badan Amil Zakat Nasional (Baznas)	Lembaga pengelola dana sosial (ZIS) yang mengkoordinasikan program iB Peduli Perbankan Syariah
3. Lembaga Sertifikasi Profesi Lembaga Keuangan Mikro (LSP LKM)	Lembaga sertifikasi termasuk sertifikasi Direksi BPRS

CERTIF	

(Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012, hlm. 42-43)

Dari sekian banyak lembaga dan organisasi yang menjalin kerjasama dengan Bank Indonesia dalam pengembangan industri perbankan syariah Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI merupakan yang paling dominan. Sebagai salah-satu lembaga utama yang menopang perkembangan industri perbankan syariah nasional, DSN MUI terus melakukan upaya-upaya yang secara signifikan mampu mendorong pertumbuhan industri perbankan syariah nasional. Bank Indonesia sebagai otoritas terus menjalin kerjasama dengan DSN-MUI dalam rangka mencapai tujuan tersebut, khususnya dalam pelaksanaan penerbitan fatwa produk dan jasa perbankan syariah dan pelaksanaan pemilihan anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS) bank. Selain itu, kerjasama juga berupa permintaan opini terkait dengan aspek-aspek yang memerlukan pertimbangan aspek pemenuhan prinsip syariah dari berbagai peraturan perbankan syariah yang diterbitkan oleh Bank Indonesia. Kerjasama erat Bank Indonesia dengan DSN-MUI juga diwujudkan dalam bentuk program peningkatan kompetensi dan program sosialisasi perbankan syariah. Program peningkatan kompetensi dilakukan dengan mengikutsertakan anggota DSN-MUI dalam seminar atau konferensi internasional dan kegiatan kunjungan studi ke lembaga-lembaga keuangan syariah di luar negeri. Sementara itu program sosialisasi dilakukan dengan

mengikutsertakan angota DSN-MUI sebagai narasumber dalam berbagai kegiatan training dan program peningkatan pemahaman masyarakat khususnya kalangan ulama dan perguruan tinggi agama dalam bentuk seminar/*halaqah* di berbagai kota.

Kerjasama Bank Indonesia dengan DSN-MUI telah dilakukan dari tahun ke tahun. Kerjasama ini bertujuan dalam rangka mengembangkan perbankan syariah melalui kegiatan pengkajian, peningkatan kapasitas dan keahlian Dewan Pengawas Syariah (DPS), saling tukar-menukar informasi dan jasa konsultasi serta kordinasi dalam rangka penetapan fatwa yang akan dijadikan landasan bagi implementasi produk, jasa dan transaksi serta hal-hal lainnya yang berkaitan dengan perbankan syariah. Pada tahun 2011, misalnya, kerjasama dilakukan dalam bentuk program kerja Peningkatan Kapasitas dan Sertifikasi DPS Perbankan, program kerja Penyusunan dan Pembahasan Fatwa terkait Perbankan Syariah dan pelaksanaan kegiatan *Ijtima' Sanawi* dan pembinaan DPS dalam bentuk workshop.

D. Pengembangan Struktur Organisasi Bank Indonesia

Pada saat kemunculan perbankan syariah pertama kali hingga beberapa tahun kemudian, Bank Indonesia belum memiliki satuan kerja yang khusus menangani pembinaan dan pengawasan bank syariah. Karena itu, penanganan pembinaan dan pengawasan bank syariah dilakukan oleh beberapa direktorat yang berbeda. Pengembangan bank umum syariah (BUS) menjadi salah satu tugas Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, sedangkan pengawasannya dilakukan oleh Direktorat Pengawasan Bank.

Sementara itu terkait BPRS, baik pengembangan maupun pengawasannya dilakukan oleh Direktorat Pengawasan BPR.[263]

Enam tahun kemudian, disaat kondisi demikian masih tetap berjalan, bersamaan dengan disetujuinya RUU Bank Indonesia menjadi UU oleh DPR[264] Dewan Gubernur Bank Indonesia membentuk satuan kerja khusus beranggotakan 10 orang yang disebut "Tim Kecil" yang bertugas melakukan penelitian dan pengembangan bank syariah di Indonesia. Tim ini kemudian melakukan berbagai penelitian yang mendasar tentang konsep perbankan Indonesia. Pada tahap awal penelitian dititikberatkan pada pandangan dan respon masyarakat terhadap bank syariah yang dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, misalnya Jawa Timur dan Jawa Barat. Hasil dari berbagai penelitian itu merupakan landasan untuk merumuskan berbagai kebijakan operasional terkait perbankan syariah.[265]

Satuan kerja khusus tersebut kemudian menjadi Tim Penelitian dan Pengembangan Bank Syariah yang secara struktur berada di bawah Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan.

---

[263] Pada masa itu, sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, pengaturan perbankan tidak terkecuali perbankan syariah dilakukan oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan.

[264] Disetujui oleh DPR pada tanggal 16 April 1999 dan disahkan oleh Presiden pada 17 Mei 1999. UUBI secara tegas mengamanatkan Bank Indonesia untuk melaksanakan pengendalian moneter berdasarkan prinsip syariah di samping secara konvensional. Pada saat yang sama UUBI juga mengamanatkan Bank Indonesia untuk mengakomodasi prinsip-prinsip syariah dalam pengaturan dan pengawasan perbankan serta dalam menjaga kelancaran sistem pembayaran. Pasal 8, 10 ayat (2), 11 dan penjelasan umum UUBI.

[265] Dikemukakan oleh Mulya Siregar, peneliti senior perbankan pada Biro Perbankan Syariah [dan kemudian menjadi Direktur Perbankan Syariah], sebagaimana ditulis Muslimin H. Kara, *Op., cit.*, hlm. 215.

Tim inilah yang sangat berperan dalam melahirkan kebijakan implementasi dari UU Perbankan maupun UU Bank Indonesia.

Penanganan pembinaan dan pengawasan bank syariah oleh direktorat yang menangani perbankan konvensional sudah barang tentu banyak menemui kendala yang berakibat tidak optimalnya pengembangan perbankan syariah. Yang demikian karena orang-orang yang ada di divisi konvensional kurang memahami filosofi perbankan syariah itu sendiri. Untuk itu pada 31 Mei 2001 dibentuk Biro Perbankan Syariah dalam struktur organisasi Bank Indonesia yang bertanggung jawab langsung pada Dewan Gubernur Bank Indonesia. Pada awalnya Biro Perbankan Syariah ini diisi oleh para bankir yang menjadi anggota Tim Penelitian dan Pengembangan Bank Syariah. Sebab, mereka dianggap berkompeten dalam mengembangkan perbankan syariah di Indonesia.

Dalam melakukan tugasnya sebagai pengatur dan pengawas perbankan syariah, Biro Perbankan Syariah membentuk tiga tim kerja dengan tugas yang berbeda satu sama lain, yaitu Tim Peneliti, Tim Pengatur, dan Tim Pengawas. Tim Peneliti bertugas melakukan berbagai penelitian yang berkaitan dengan pengembangan perbankan syariah. Dalam melaksanakan tugasnya tim ini menjalin kerjasama dengan pihak-pihak dan institusi-institusi yang *concern* terhadap pengembangan perbankan syariah. Tim Pengatur bertugas membuat konsep kebijakan Bank Indonesia yang berkaitan dengan pengembangan perbankan syariah. Sedangkan Tim pengawas bertugas melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank syariah.[266]

[266] Muslimin H. Kara, *Ibid.*, hlm. 215-216.

Untuk menjawab harapan masyarakat akan pengembangan perbankan syariah yang lebih optimal pada Nopember 2003 Biro Perbankan Syariah ditingkatkan statusnya menjadi Direktorat Perbankan Syariah (DPbS). Direktorat ini membawahi empat tim, yaitu Tim Pengawasan Bank Syariah, Tim Penelitian dan Pengembangan Bank Syariah, Tim Pengaturan Bank Syariah dan Tim Perizinan, Informasi dan Administrasi.[267] Selanjutnya pada 18 Agustus 2005 organisasi DPbS disempurnakan, di mana tim kerja yang semula empat dikembangkan menjadi lima tim, satu biro dan satu bagian, yaitu Tim Pengawasan Bank Syariah I, Tim Pengawasan bank Syariah II, Tim Penelitian dan Pengembangan Perbankan Syariah, Tim Pengaturan Perbankan Syariah, Biro Penelitian, Pengembangan dan Pengaturan Perbankan Syariah, Tim Informasi Perbankan Syariah, dan Bagian Perizinan dan Administrasi Bank Syariah.[268]

Kini struktur organisasi DPbS terdiri dari empat grup/divisi, yaitu Grup Penelitian, Pengembangan dan Pengaturan Perbankan Syariah, Divisi Pengawasan Bank Syariah 1, Divisi Pengawasan Bank Syariah 2, Divisi Pengawasan Bank Syariah 3, Divisi Informasi Perbankan Syariah, dan Divisi Perizinan, Administrasi dan Dokumentasi Perbankan Syariah. DPbS merupakan salah satu dari delapan departemen yang ada di Sektor Perbankan.[269]

---

[267] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2004*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2004), hlm. 16.

[268] Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2005*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2005), hlm. 17.

[269] Bank Indonesia, “Sektor Perbankan,” diakses dari http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Organisasi/perbankan.htm?display=print tanggal 1 April 2013.

Dari uraian terdahulu bisa disimpulkan bahwa Bank Indonesia sebagai regulator perbankan memainkan peran yang dominan dalam pengembangan hukum perbankan syariah. Peran Bank Indonesia ini termanifestasikan dalam pelaksanaan tugasnya demi mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dalam rangka menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah Bank Indonesia telah mengisi kekosongan hukum dalam sektor perbankan, terkait dengan pemenuhan prinsip kehati-hatian maupun pemenuhan prinsip syariah. Sedangkan dalam rangka mengatur dan mengawasi bank Bank Indonesia telah melahirkan produk perundang-undangan dalam jumlah yang sangat banyak. Peran Bank Indonesia juga nampak dari pengembangan struktur organisasi kerjanya dalam rangka pengembangan perbankan syariah di satu sisi, dan dari kerjasama yang dibinanya dengan banyak pihak dalam pengembangan perbankan syariah, terutama DSN-MUI.

BAB VIII

PENUTUP

Pengaruh faktor-faktor sistem politik, sistem budaya dan sistem ekonomi terhadap perkembangan hukum perbankan syariah bersifat positif. Artinya, lahir dan berkembangnya hukum perbankan syariah berikut formulasinya didorong, didesain dan difasilitasi oleh faktor-faktor tersebut melalui agen-agennya, atau minimal melibatkan mereka baik secara bersama-sama maupun terpisah.

Awal kelahiran hukum perbankan syariah merupakan akomodasi politik pemerintahan Orde Baru sebagai upaya menarik simpati umat Islam yang sebelumnya dicurigai dan dipinggirkan secara politik. Pada sisi yang lain akomodasi itu merupakan upaya timbal balik atas dukungan umat Islam terutama para tokohnya terhadap pemerintah (Golkar dan Presiden Soeharto) setelah sebelumnya mengambil posisi berlawanan. Menjelang dan sesudah jatuhnya Orde Baru perkembangan perbankan syariah ditopang oleh kuatnya artikulasi politik umat Islam, terutama dengan diberlakukannya pemilu dengan sistem multipartai.

Dalam perspektif budaya muncul dan berkembangnya perbankan syariah dan kemudian pengaturannya dalam produk perundang-undangan bermula dari tren kebangkitan Islam menjelang dan selama dekade 1980-an. Kebangkitan Islam mengandung makna tumbuhnya kesadaran baru di kalangan umat Islam untuk bangkit dan mengatasi kelemahan untuk selanjutnya

berupaya mengerahkan segala potensi yang dimiliki guna mengejar ketertinggalannya. Kebangkitan Islam antara lain ditandai dengan kesadaran akan pentingnya keseimbangan hidup antara dimensi ibadah dan muamalah, antara orientasi akhirat dan dunia. Kebangkitan Islam juga ditandai oleh meningkatnya kesadaran umat Islam untuk mengamalkan ajaran Islam dalam berbagai segi kehidupan, termasuk kesadaran akan pentingnya bermuamalah dan beraktifitas ekonomi secara Islam.

Kesadaran akan pentingnya bermuamalah dan beraktifitas ekonomi secara Islam tumbuh bersamaan dan sekaligus didorong adanya sosialisasi dan edukasi yang dilakukan oleh MUI dan berbagai asosiasi syariah antara lain MES, PKES, HISSI, ASBISINDO, ABSINDO, AAKSI, AASI, FoSSEI, FOZ, IAEI dan IIIS. Gerakan ekonomi syariah yang digagas oleh MUI dan berbagai asosiasi syariah bertujuan membebaskan Indonesia dari pengaruh sistem ekonomi kapitalis-ribawi yang menjajah negeri ini. Oleh para eksponennya gerakan ekonomi syariah diharapkan dapat menginspirasi dan mendorong lahirnya kebangkitan nasional kedua yang akan melahirkan ekonomi berkeadilan, melahirkan Indonesia yang sejahtera, Indonesia yang diridlai oleh Allah, Indonesia sebagai *baldah thayyibah wa rabb ghafur* (terjemahan bebasnya adalah negeri yang makmur dan sejahtera di bawah naungan dan ridla Allah SWT).

Dalam perspektif ekonomi perkembangan formulasi hukum perbankan syariah setidaknya dipengaruhi oleh empat hal sebagai berikut, yaitu pembangunan ekonomi berbasis potensi dalam negeri, daya tahan perbankan syariah terhadap krisis ekonomi Indonesia, keberpihakan kepada ekonomi kerakyatan, dan

perkembangan kelembagaan dan kinerja perbankan syariah. Berdasarkan periodisasi perkembangan formulasi hukum perbankan syariah, pembangunan ekonomi berbasis potensi dalam negeri merupakan motif kebijakan pengembangan perbankan syariah di awal eksistensinya, baik periode inisiasi maupun periode pembentukan. Tiga hal yang lain merupakan motif pengembangan perbankan syariah pada dua periode selanjutnya, yakni periode pemantapan dan periode pengembangan. Tiga motif tersebut bermula dari krisis ekonomi yang menimpa Indonesia pada akhir dekade 1990-an.

Perkembangan pengaturan perbankan syariah tidak bisa dilepaskan dari peran MUI. MUI berperan aktif sebagai penggagas pada awal kemunculannya, memelihara di saat pertumbuhannya, dan mencukupi kebutuhannya hingga mendekati kematangan. Pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI) dan pembentukan DSN-MUI merupakan dua momen yang strategis bagi eksistensi hukum perbankan syariah. Apabila berdirinya BMI menjadikan salah satu alasan dielaborasinya perbankan syariah dalam sistem hukum perbankan, maka pembentukan DSN-MUI yang diikuti oleh lahirnya fatwa-fatwa tentang keuangan dan perbankan syariah merupakan pemantapan dan sekaligus pengembangan hukum perbankan syariah.

Diterimanya fatwa DSN-MUI oleh regulator maupun praktisi perbankan syariah karena karakteristik fatwanya yang responsif terhadap perkembangan dalam dunia perekonomian. Fatwa DSN-MUI merupakan ijtihad kolektif yang melibatkan banyak pihak dengan berbagai bidang keahlian, terutama bidang keahlian hukum Islam dan ekonomi-bisnis. Fatwa DSN-MUI dengan karakteristik

metode yang dipakai merupakan pembaharuan hukum ekonomi syariah (Islam).

Bank Indonesia sebagai regulator perbankan memainkan peran yang dominan dalam pengembangan hukum perbankan syariah. Peran Bank Indonesia ini termanifestasikan dalam pelaksanaan tugasnya dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dalam konteks pelaksanaan tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah Bank Indonesia telah mengisi kekosongan hukum dalam sektor perbankan, terkait dengan pemenuhan prinsip kehati-hatian maupun pemenuhan prinsip syariah. Sedangkan dalam konteks pelaksanaan tugas mengatur dan mengawasi bank Bank Indonesia telah melahirkan produk perundang-undangan dalam jumlah yang sangat banyak. Peran Bank Indonesia juga nampak dari pengembangan struktur organisasi kerjanya dalam rangka pengembangan perbankan syariah di satu sisi, dan dari kerjasama yang dibinanya dengan banyak pihak dalam pengembangan perbankan syariah, terutama DSN-MUI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abimanyu, Anggito, *Ekonomi Indonesia Baru: Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2000.

Ahmad, Amrullah, dkk. (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Ali, Zainuddin, *Hukum Perbankan Syariah*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Alkostar, Artidjo (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, cetakan I, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997.

Alkostar, Artidjo dan Amin, M. Sholeh (eds.), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum*, edisi 1, cetakan 1, Jakarta: Rajawali, 1986.

al-Nadawi, Ali Ahmad, *Mausu'ah al-Qawa'id wa al-Dhawabith al-Fiqhiyyah*, Juz I, ttp.: Dar Alam al-Ma'rifah, 1999.

al-Zuhayli, Wahbah, Al-Wajiz fi Ushul al-Fiqh, cetakan kedua, Damaskus, Syria: Dar al-Fikr, 1995/1446.

Anshori, Abdul Ghofur, *Perbankan Syariah di Indonesia*, edisi revisi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.

Antonio, Muhammad Syafi'i, *Bank Syariah Dari Teori Ke Praktik*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001.

Anwar, M. Syafi'i, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, Jakarta: Paramadina, 1995.

Anwar, Syamsul, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007.

Arifi, Ahmad, *Pergulatan Pemikiran Fiqih Tradisi Pola Mazhab*, cetakan kedua, Yogyakarta: eLSAQ Press, 2010.

Arifin, Zainul, "Operasional Bank Syari'ah di Indonesia," Makalah disampaikan pada Lokakarya Perbankan Syari'ah bagi Ulama tanggal 26 April 1999 di Gedung Bank Indonesia Jakarta.

------, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, cetakan 4, edisi revisi, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006.

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Baehaqi, Ja'far, "Corak Pemikiran Hukum Islam Prof. K.H. Ali Yafie," Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga, 1999.

------, "Pengaruh Dialektika Hukum Islam dan Hukum Nasional terhadap Produk Legislasi Perbankan Syariah" Laporan Penelitian individual Dibiayai dengan Anggaran DIPA BOPTN LP2M UIN Walisongo Tahun 2017.

------, *Dinamika dan Perkembangan Hukum Perbankan Syari'ah di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, 2016.

Barlinti, Yeni Salma, *Kedudukan Fatwa Dewan Syariah Nasional dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Jakarta : Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010.

Baswir, Revrisond, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

Bolland, B.J., *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1971.

Budiman, Arif, *Negara dan Pembangunan, Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas, 1991.

Budisantoso, Totok dan Triandaru, Sigit, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2, Jakarta: Salemba Empat, 2006.

Chapra, M. Umer, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, alih bahasa Ikhwan Abidin Basri, Jakarta: Gema Insani, 2000.

Daeng, Hans J., *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan Tinjauan Antropologis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

Departemen Agama Republik Indonesia, *Pedoman Fatwa Produk Halal*, ttp.: Proyek Pembinaan Pangan Halal Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji Departemen Agama Republik Indonesia, 2003.

Dewi, Gemala, *Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-3, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Djiwandono, J. Soedradjad, *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001.

Djumhana, Muhammad, *Hukum Perbankan di Indonesia*, cetakan keenam, Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2006.

Effendy, Bachtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.

Fatah, Eep Saefulloh, *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000.

Feith, Herbert, *The Indonesian Elections of 1955*, Interim Report Series, Modern Indonesia Project Southeast Asian Program, Cornel University, Ithaca, New York, cetakan II, 1971.

Gunaryo, Achmad, *Pergumulan Politik dan hukum Islam Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006.

Hamid, H.M. Arfin, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia Aplikasi dan Prospektifnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Hill, Hal, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966 Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1996.

Hisyam, Muhamad (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 2003.

Hosen, H.M. Nadratuzzaman, dkk., Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah, Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007. Versi elektroniknya bisa diakses pada www.pkes.org atau www.pkesinteraktif.com

Idris, Safwan, *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat: Pendekatan Transformatif*, Jakarta: Citra Putra Bangsa, 1997.

Imaniyati, Neni Sri, *Aspek-Aspek Hukum BMT*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Kara, Muslimin H., *Bank Syariah di Indonesia Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Karim, Adiwarman A., *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*, edisi ketiga (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

Kebangkitan Umat Islam dan Peranan NU di Indonesia, Surabaya: PCNU Kotamadya Surabaya, 1980.

Khallaf, Abdul Wahhab, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, cetakan keduabelas, Kuwait: Dar al-Qalam, 1978/1398.

King, Nat J. Colletta dan Kayam, Umar, *Kebuadayaan dan Pembangunan Sebuah Pendekatan terhadap Antroologi Terapan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987.

Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991.

Lewis, Mervin K. dan Algaoud, Latifa M., *Perbankan Syariah: Prinsip, Praktik dan Prospek*, Jakarta: Serambi, 2003.

Mahfud MD., Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 2001.

Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2011.

Majid, Baihaqi Abd. dan Rasyid, Saifuddin A., *Paradigma Baru Ekonomi Kerakyatan Sistem Syariah (Perjalanan Gagasan dan Gerakan BMT di Indonesia)*, Jakarta: PINBUK, 2000.

Makka, A. Makmur, *B.J. Habibie: Kisah hidup dan Kariernya*, Jakarta: Cidessindo, 1999.

Mannan, M.A., *Islamic Economic: Theory and Practice*, diterjemahkan oleh M. Nastangin dengan judul *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997 dan Potan Arif Harahap dengan judul *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek*, Jakarta: Intermasa, 1997.

Manning, Cris dan Hardjono, Joan (eds.), *Indonesian Assessment 1993*, Canberra: Australian National University, 1993.

Mas'oed, Mohtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, edisi kedua, cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

------, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, edisi kedua, cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Meinarno, Eko A., dkk., *Manusia dalam Kebudayaan dan Masyarakat Pandangan Antropologi dan Sosiologi*, edisi 2, Jakarta: Salemba Humanika, 2011.

Mufti, Aries, et. Al., *Amanah Bagi Bangsa: Konsep Sistem Ekonomi Syariah*, Jakarta: Masyarakat Ekonomi Syariah, 2007.

Muslehuddin, Muhammad, Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis Studi Perbandingan Sistem Hukum Islam, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991.

Muttaqin, Dadan, *Sistem Perbankan Syariah di Indonesia dalam Perspektif Politik Hukum: Membangun Sistem Perbankan Nasional Berdasarkan Sistem Perbankan Syariah*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2007.

Nafis, M. Cholil, *Teori Hukum Ekonomi Syariah*, Jakarta: UI Press, 2011.

Panglaykim, J. dan Arndt, H.W., "Survey of Recent Developments," *BIES*, No. 4, 1966.

Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, 1985.

------, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

------, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas disiplin*, cetakan pertama Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

------, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

------, *Sosiologi Hukum*, editor Ufran, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Rahman, Fazlur, *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition*, Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

Richard, Eric L., *Law for Global Business*, Boston: Irwin Illionis, 1994.

Saeed, Abdullah, *Bank Islam dan Bunga Studi Kritis Larangan Riba dan Interpretasi Kontemporer*, cetakan kedua, diterjemahkan oleh Muhammad Ufuqul Mubin, dkk. dari *Islamic Banking and Interest A Study of The Prohibition of Riba and its Contemporery Interpretation*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Sholeh, Asrorun Niam (ed.), *Fatwa Majlis Ulama Indonesia Dalam Sorotan*, Jakarta: Majelis Ulama Indonesia, 2011.

Siagian, Faisal, *Reformasi BUMN dalam Perspektif Krisis Ekonomi Makro*, Jakarta: Pusat Reformasi dan Pengembangan BUMN, 1999.

Sidharta, B. Arief, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.

Sjahdeini, Sutan Remy, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 2009.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, edisi pertama, cetakan kelima, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004.

Suherman, Ade Maman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2008.

Sumitro, Warkum, *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga Terkait (Bamui dan Takaful) di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1997.

Sutedi, Adrian, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.

Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013.

Syam, H.M. Ichwan, dkk. (peny.), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, ttp.: Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, 2010 M/1431 H.

Syam, HM. Ichwan, *Fatwa Dewan Syariah Nasional Majlis Ulama Indonesia*, Jakarta: DSN-MUI, 2012.

Syam, Ichwan, dkk. (eds.), *Direktori Syariah Indonesia/Sharia Directory of Indonesia*, Jakarta: Dewan Syariah Nasional MUI, 2011.

Syamsuddin, Din, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, Jakarta: Logos, 2001.

Taher, Elza Peldi (ed.), *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994.

Thaba, Abdul Aziz, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005.

Wijaya, Krisna, *Analisis Krisis Perbankan Nasional Catatan kolom demi Kolom*, Jakarta: Penerbit Harian Kompas, 2000.

Zahrah, Muhammad Abu, *Ushul al-Fiqh*, Beirut: Dar al-Fikr al-Arabi, t.t..

Artikel Jurnal dan Makalah

Redaksi, "The 6th International Conference on Islamic Economics and Finance," *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Vol. 3 Nomor 3 Desember 2005. Versi elektroniknya diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 20 Mei 2006.

Gunaryo, Achmad, "Dampak Politik Inklusivisme terhadap penguatan Hukum Islam di Indonesia: Bagaimana Komunitas Syari'ah Menyikapi?" Makalah Dipresentasikan dalam Acara Diskusi Dosen Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang tanggal 20 Juni 2007.

Buang, Ahmad Hidayat dan Nafis, M. Cholil, "Peranan MUI dan Metodologi Istinbat Fatwa dalam Undang-Undang Perbankan Syariah di Indonesia," *Jurnal Pengurusan 35(2012).*

Mudzhar, H. M. Atho, "K.H. Ma'ruf Amin: Seorang Ulama yang Cemerlang dalam Ilmu Hukum Ekonomi Syariah dan Motor

Penggerak Ekonomi Syariah Indonesia," Pidato Promotor I, disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah kepada K.H. Ma'ruf Amin dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Maret 2012, hlm. 3. Versi elektroniknya dapat diakses pada http://www.mui.or.id .

Amin, Ma'ruf, "Pembaharuan Hukum Ekonomi Syariah dalam Pengembangan Produk Keuangan Kontemporer (Transformasi Fikih Muamalat dalam Pengembangan Ekonomi Syariah)," Pidato Ilmiah pada Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Bidang Hukum Ekonomi Syariah disampaikan di Hadapan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 5 Maret 2012. Versi elektroniknya dapat diakses pada http://www.mui.or.id

Alamsyah, Halim, "Perkembangan dan Prospek Perbankan Syariah Indonesia: Tantantangan dalam Menyongsong MEA 2015," Makalah disampaikan dalam *Ceramah Ilmiah Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI)*, Milad ke-8 IAEI, 13 April 2012.

Juwana, Hikmahanto, "Arah Kebijakan pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian dan Investasi," *Majalah Hukum Nasional*, diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor 1 Tahun 2007.

Umam, Khotibul, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite

Perbankan Syariah," *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012.

Siregar, Mulya, "Agenda Pengembangan Perbankan Syariah untuk Mendukung Sistem Ekonomi yang Sehat di Indonesia: Evaluasi, Prospek dan Arah Kebijakan," dalam *Iqtisad, Journal of Islamis Economic*, Volume 3 No. 1, Muharram 1423/Maret 2002.

Imaniyati, Neni Sri, "Membangun Tatanan Perekonomian Madani Melalui Pembiayaan pada Bank Syariah," dalam *Mimbar*, No. 2, Tahun XVI, April – Juni 2000.

------, "Perkembangan Regulasi Perbankan Syariah di Indonesia: Peluang dan Tantangan," dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani*, Volume XI, No. 1 Maret 2009.

Yulianti, Rahmani Timorita, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam La_Riba*, Volume I, Nomor. 1, Juli 2007.

Maiwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination," dalam *Journal of Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2.

Sabirin, Syahril, "Upaya Pemulihan Ekonomi Melalui Strategi Kebijakan Moneter-Perbankan dan Independensi Bank Indonesia," Makalah disajikan pada *Seminar Pemulihan Ekonomi Era Pemerintahan Baru* yang diselenggarakan oleh KAGAMA Jawa Timur dan Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK) di Suarabaya tanggal 5 Pebruari 2000.

Booklet dan Laporan

Bank Indonesia, "Pelaksanaan Tugas Departemen Perbankan Syariah," Disampaikan dalam *Lokakarya Guru SMA Bidang Ekonomi dan Training for Trainer Dosen Matakuliah Kebanksentralan*, Batam, 27 Pebruari 2013.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2003*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2003.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2004*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2004.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2005*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2005.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2006*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2006.

Bank *Indonesia*, *Booklet Perbankan Indonesia 2010*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2010.

Bank *Indonesia*, *Booklet Perbankan Indonesia 2012*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2012.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2002.

Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia*,2004, Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2004.

Bank Indonesia, *Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syariah Indonesia*, Jakarta: Biro Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2002.

Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2004*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2005.

Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2005*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2006.

Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2011*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012.

Bank Indonesia, *Laporan Perkembangan Perbankan Syariah 2012*, Jakarta: Departemen Perbankan Syariah, 2013.

Bank Indonesia, *Outlook Perbankan Syariah Tahun 2013*, Jakarta: Direktorat Perbankan Syariah, 2012.

Bank Muamalat Indonesia, *Laporan Tahunan 1998*.

Bank Mumalat Indonesia, "Laporan Direksi 1992 dalam Rapat Umum Pemegang Saham," 17 Juni 1993 di Puri Indah Hotel Sahid Jaya.

Koran dan Majalah

"Buya Hamka," *Ummat*, No. 3 Tahun I, 7 Agustus 1995.

"Lima Sebab Bank Dicabut Izinnya," *Harian Umum Merdeka*, edisi 11 Nopember 1997.

"Mengapa Cendekiawan Muslim?" dalam *Tempo*, 8 Desember 1990.

"Pasang surut Hubungan Islam-Beringin," dalam *Tempo*, Nomor 30 Tahun XXI-21 September 1991.

“Patung Tani di Menteng Seharusnya Dibongkar,” wawancara KH. Chalid Mawardi (saksi hidup kekejaman PKI) dalam *Risalah Nahdlatul Ulama*, No. 37/Thn VI/1434 H/2012.

Internet

“Alhamdullilah Masyarakat Ekonomi Syariah Berdayakan Masjid,” diakses dari http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/syariah-ekonomi/13/03/03/mj37nw-alhamdullilah-masyarakat-ekonomi-syariah-berdayakan-masjid tanggal 20 Juni 2013.

“Fatwa Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah Nomor 08 Tahun 2006,” diakses dari http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa-215.html. pada 11 Desember 2012.

“ForKAES, Forum Komunikasi Asosiasi Ekonomi Syariah,” diakses dari http://ib.eramuslim.com/2013/03/17/forkaes-forum-komunikasi-ekonomi-syariah/ tanggal 27 Juni 2013; dan “Dibentuk Forum Komunikasi dan Advokasi Ekonomi Syariah,” diakses dari http://www.hidayatullah.com/read/26331/13/12/2012/dibentuk-forum-komunikasi-dan-advokasi-ekonomi-syariah.html tanggal 20 Juni 2013.

“Halim Alamsyah Pimpin PKES 2012-2015,” diakses dari http://www.dakwatuna.com/2012/12/20/25632/halim-alamsyahpimpin-pkes-2012-2015/#axzz2WjHj06wg tanggal 20 Juni 2013.

“Halim Alamsyah Terpilih Menjadi Ketum PKES,” diakses dari http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/07/13/m

73x02-halim-almsyah-terpilih-menjadi-ketum-kpes tanggal 20 Juni 2013.

"Islamic Window System Perlu Diterapkan," diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2003/12/18/05635964/IIslamic-Window-SystemI-Perlu-Diterapkan tanggal 28 Januari 2013.

"Komite Perbankan Syariah Agar Fatwa MUI Bisa Diimplementasikan," diakses dari http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20564/agar-fatwa-mui-bisa-diimplementasikan tanggal 1 April 2013.

"Latar Kesejarahan MUI di Indonesia," diakses dari http://mui-dki.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=106, tanggal 1 Juli 2011.

"Piagam Pendirian Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Ditandatangani," diakses dari http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/F5F73268-17E1-4659-85AD-C98BF5EA4AD6/19279/PiagamPendirianPusatKomunikasiEkonomiSyariahDitand.pdf. tanggal 20 Juni 2013.

"Profil Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES)," diakses dari http://ekonomisyariah.info/blog/2013/02/19/profil-pusat-komunikasi-ekonomi-syariah-kes/ tanggal 3 Mei 2013.

"Sejarah," diakses dari http://www.ekonomisyariah.org/sejarah tanggal 3 Mei 2013.

"Panen SDM Ekonomi Syariah," diakses dari http://majalahgontor.net/index.php?option=com_content&view=article&id=625:panen-sdm-ekonomi-

syariah&catid=66:ekonomi-islam&Itemid=128 tanggal 10 Juni 2013.

Anonim, "Romantika Politik Islam Masa Orde Baru," diakses dari http://www.lintasduniaislam.co.cc/2010/05/romantika-politik-islam-masa-orde-baru.html pada 27 Mei 2011.

Anggaran Dasar Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah diakses dari http://ekonomisyariah.info/blog/2013/02/25/ad-art-sktanggal23-september-2005c-24-ht-01-06th-2005/ tanggal 3 Mei 2013.

Bank Indonesia, "Sektor Perbankan," diakses dari http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Organisasi/perbankan.htm?display=print tanggal 1 April 2013.

http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1955-1999.html diakses 19 Pebruari 2008.

Mubyarto, "Mengapa Bank Sulit Memberdayakan Ekonomi Rakyat?" diakses dari http://www.ekonomirakyat.org tanggal 9 Juni 2009.

"Arviyan Arifin: Egaliter dan Persuasif," diakses dari http://www.bisnis-jatim.com/index.php/2013/01/23/arviyan-arifin-egaliter-persuasif/ tanggal 14 Juni 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Keputusan Menteri Keuangan No. 1061/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pendirian Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

Keputusan Menteri Keuangan No. 1062/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

Keputusan Menteri Keuangan No. 1063/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Cabang LKBB.

Keputusan Menteri Keuangan No. 1065/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Penerbitan Sertifikat Deposito oleh LKBB.

Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

SEBI Nomor 12/13/DPbS tanggal 30 April 2010.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/28/UPG tanggal 27 Oktober 1988 perihal Perluasan Penyelenggaraan Tabungan oleh Bank.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/3/BPPP tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah (BAZIS).

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sisdiknas.

UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Risalah Sidang

Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah Buku I, ttp.: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007.
Risalah Rapat Komisi XI Tahun Sidang 2007-2008 Masa Persidangan III Rapat Ke-9 tanggal 29 Januari 2008.
Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-1 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 10 September 1998.
Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-2 Tahun Sidang 1998-1999 (Tanggapan Pemerintah atas pengantar Musayawarah Fraksi-Fraksi), tanggal 11 September 1998.
Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja ke-3 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 14 September 1998.
Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Rapat Kerja Ke-4 Tahun Sidang 1998-1999, tanggal 15 September 1998.
Risalah Resmi Rapat Paripurna ke-36 DPR RI Masa Sidang IV Tahun Sidang 2007-2008, tanggal 17 Juni 2008.

Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-38 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan III Tahun Sidang 1991-1992, tanggal 17 Pebruari 1992.

Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-42 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan IV Tahun Sidang 1990-1991, tanggal 21 Juni 1991.

Risalah Resmi Rapat Paripurna Terbuka ke-5 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan I Tahun Sidang 1991-1992, tanggal 3 September 1991.

Wawancara

Wawancara dengan Kanny Hidaya, Wakil Sekretaris BPH DSN-MUI, tanggal 20 Maret 2013.

Wawancara dengan Luci Irawati, Peneliti Bank Muda Senior Tim Penelitian Perbankan Syariah Departemen Perbankan Syariah, 19 Maret 2013.

Wawancara dengan Wahab Zaenuri, Dosen Perbankan Syari'ah UIN Walisongo, 3 Agustus 2013.

INDEKS

A

B

C

D

E

F

G

H

I

K

L

M

N

O

P

R

S

T

U

W

Y

Z

SEKILAS TENTANG PENULIS

H. Ja'far Baehaqi, lahir di Kendal 21 Agustus 1973. Setelah menyelesaikan pendidikan dasar dan menengahnya ia menempuh pendidikan kesarjanaannya di Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Jurusan Perbandingan Madzhab Hukum (1995-1999). Pendidikan S2 dan S3 ditempuh di Universitas Diponegoro Semarang, masing-masing pada Program Magister Ilmu Hukum (2002-2005) dan Program Doktor Ilmu Hukum (2008-2013). Pendidikan non formalnya ditempuh di Pondok Pesantren Mamba'ul Hikam Udanawu Blitar (1989-1995).

Beberapa karya tulis yang telah dipublikasikan dalam 5 (lima) tahun terakhir antara lain:

1. *Dinamika dan Perkembangan Hukum Perbankan Syari'ah di Indonesia (Penerbit Walisongo Press, 2016);*
2. *"Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi" Jurnal Konstitusi. Terakreditasi DIKTI Nomor 040/P/2014, Volume 10 (3) 2013;*
3. *"Transformasi Hukum Islam dalam Hukum Perbankan Syariah di Indonesia" IJTIHAD JURNAL WACANA HUKUM ISLAM DAN KEMANUSIAAN, Terakreditasi DIKTI SK Dirjen DIKTI Nomor 80/DIKTI/Kep/2012, Volume 14 (2), 2014;*
4. *"Pengaruh Islam Dan Budaya Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia", Al-Ihkam Jurnal Hukum dan Pranata Sosial, Terakreditasi Kemenristekdikti Nomor 12 /M/Kp/II/2015, Volume 11 (2), Desember 2016;*
5. *"Kerangka Yuridis Kepatuhan Syariah dalam Operasional Perbankan Syariah di Indonesia", al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Terakreditasi Kemenristekdikti Nomor: 2/E/KPT/2015, Volume 7 (1), April 2017;*
6. *"Paradoks Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dalam Regulasi Hukum Perbankan Syariah", Al-Ahkam Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Terindeks di DOAJ sejak April 2016, Volume 27 (1), April 2017.*